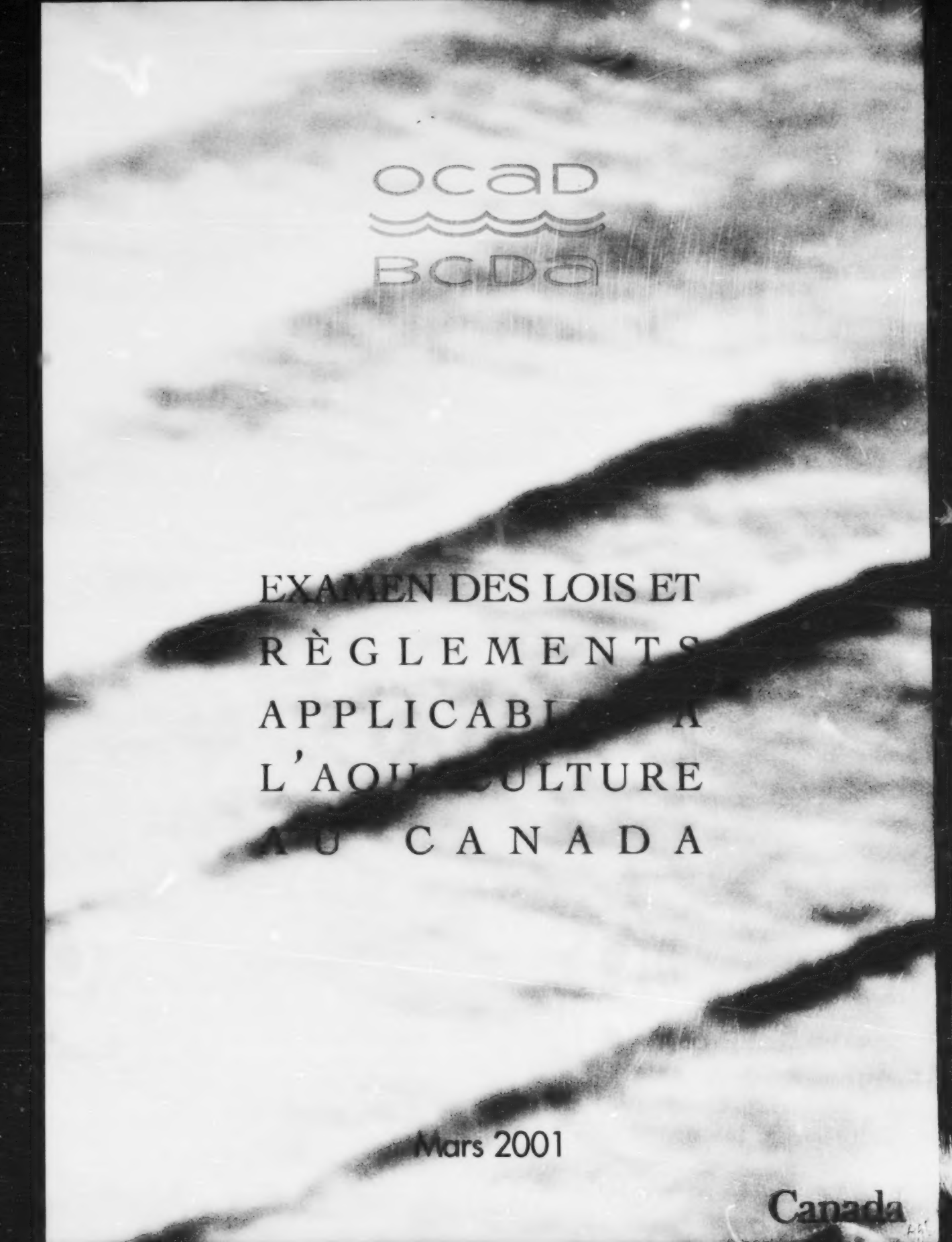


EXAMEN DES LOIS ET RÈGLEMENTS APPLICABLES À L'AQUACULTURE AU CANADA

Mars 2001

Canada

Examen des lois et règlements applicables à l'aquaculture au Canada

Publié par :

Direction générale des Communications
Pêches et Océans Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

MPO/6144

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001

N° de cat. Fs23-402/2001F
ISBN 0-662-85772-0

101-04530/

OCAD
BCDA

EXAMEN DES LOIS ET RÈGLEMENTS APPLICABLES À L'AQUACULTURE AU CANADA

Note : Les vues et les recommandations qu'exprime le commissaire au développement de l'aquaculture dans le présent document sont le fruit d'un examen indépendant. Bien que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et d'autres ministères fédéraux y aient participé, on doit noter que le document ne reflète pas forcément leurs vues.

Bureau du commissaire au développement de l'aquaculture (BCDA)
Mars 2001

Table des matières

1. Introduction 1

1.1 Principes fondamentaux pour l'examen des lois et règlements 4
1.2 Autres facteurs considérés dans l'examen des lois et règlements 5

2. Survol de l'industrie aquacole au Canada et à l'étranger 7

2.1 Survol de l'aquaculture commerciale à l'échelle mondiale 7
2.2 Survol et perspectives économiques de l'aquaculture commerciale au Canada 8
2.3 Examen de la législation à l'échelle internationale 10

3. Fondement constitutionnel et légal de l'aquaculture 13

3.1 Définitions 15

4. Cadre légal et impact sur l'industrie 17

4.1 Rôle du gouvernement fédéral en aquaculture 17
4.2 Problèmes abordés par l'examen des lois et règlements 20
4.3 Résumé des impacts du cadre législatif et réglementaire actuel 34

5. Approches à la gestion et à la protection de l'environnement 35

6. Objectifs d'un nouveau cadre législatif 37

6.1 Initiatives identifiées aux fins de l'examen de la législation 37

7. Plan d'action 39

7.1 Harmonisation fédérale-provinciale-territoriale 40
7.2 Lacunes dans le pouvoir législatif, la politique et les programmes non traitées dans le cadre des initiatives prioritaires 41
7.3 Options de nature législative—Scénarios A, B et C (phase II) 42

8. Initiatives prioritaires 45

8.1 Recommandations reliées à l'environnement légal et réglementaire 45
8.2 Recommandations reliées à des pouvoirs législatifs et réglementaires spécifiques 46
8.3 Recommandations reliées au processus d'harmonisation fédérale-provinciale-territoriale 51

Annexes— Table des matières 53

Annexe I— Tableau des recommandations d'initiatives prioritaires 54
Annexe II— Organigramme pour l'examen des lois et règlements 74
Annexe III— Documents de référence 75
Annexe IV— Lois et règlements relatifs à l'aquaculture 77

Glossaire des acronymes

ACIA—Agence canadienne d'inspection des aliments
AICA—Alliance de l'industrie canadienne de l'aquaculture
BCDA—Bureau du commissaire au développement de l'aquaculture
CCMPA—Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture
DDP—détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat du poisson
DRHC—Développement des ressources humaines Canada
FAO—Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GCC—Garde côtière canadienne
GRC—Gendarmerie royale du Canada
GTGPE—groupe de travail sur la gestion et la protection de l'environnement
GTS—groupe de travail sur les scénarios
LCEA—Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
LPA—Loi sur les produits antiparasitaires
LPEN—Loi sur la protection des eaux navigables
MPO—Ministère des Pêches et des Océans
PCCSM—Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques
PE—protocole d'entente
RPA—Règlement de pêche de l'Atlantique
RPPM—Règlement de pêche des provinces maritimes
RPP—Règlement de pêche du Pacifique
RPSP—Règlement sur la protection de la santé des poissons
SMA—sous-ministre adjoint
TIE—test d'impact sur les entreprises

1. Introduction

L'aquaculture canadienne est en plein essor. Ainsi, en 1998, la valeur totale des produits aquacoles issus de plus de 600 fermes d'aquaculture se chiffrait à 443 millions de dollars canadiens, représentant approximativement 25 p. 100 de la valeur totale au débarquement du poisson et des produits de la mer canadiens. Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance annuel de l'industrie a atteint en moyenne 14 p. 100 en valeur et 15 p. 100 en volume. Ce taux dépasse le taux de croissance annuel global de l'aquaculture, mais accuse un retard important par rapport à celui des pays qui dominent le marché. Aujourd'hui, on trouve des établissements aquacoles dans toutes les provinces du Canada, ainsi qu'au Yukon. Mais l'industrie est maintenant à l'étape de son cycle de développement où elle ne sera pas capable de soutenir la concurrence à l'échelle mondiale à moins que les coûts ne soient réduits par le biais d'un cadre réglementaire amélioré, d'un leadership en technologie et en pratiques de gestion, et de diversification (p. ex., nouvelles espèces, nouveaux produits).

Bien que l'industrie aquacole canadienne présente un immense potentiel de croissance, elle fonctionne en ce moment sans cadre politique, réglementaire et législatif approprié. La plupart des mesures en place aujourd'hui ont été élaborées sans tenir compte de l'aquaculture et sont donc souvent appliquées au secteur de façon erratique. Nombre des règlements afférents à la *Loi sur les pêches* ne sont pas bien adaptés à l'aquaculture ou ne s'y appliquent pas directement — une situation qui fait que l'industrie est gérée comme un sous-ensemble des pêches traditionnelles. C'est tout comme si on établissait un rapport d'égalité entre, d'une part, l'élevage du bétail et l'agriculture traditionnelle et, d'autre part, la chasse du gibier et la cueillette de plantes sauvages.

La législation canadienne, qui repose sur le modèle des pêches traditionnelles et de l'agriculture, ne donne pas de définition du terme aquaculture. Il est en conséquence difficile de faire les distinctions appropriées dans les exigences juridiques qui devraient ne s'appliquer qu'aux pêches traditionnelles, celles qui ne devraient s'appliquer qu'à l'aquaculture et celles qui devraient s'appliquer aux deux. En outre, étant donné que le Parlement est responsable des pêches et que les assemblées législatives provinciales sont responsables de la propriété et des droits civils, il est important, à des fins constitutionnelles, de faire le départage entre les aspects des activités aquacoles qui sont des pêches et ceux qui sont liés à la propriété et aux droits civils.

En reconnaissance de ces entraves, la *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture*,[1] diffusée en 1995, engageait le gouvernement fédéral à « entreprendre un examen

exhaustif des lois et règlements fédéraux applicables afin de les épurer, le cas échéant, des dispositions susceptibles d'entraver le développement de l'industrie ». En 1998, l'Alliance de l'industrie canadienne de l'aquaculture (AICA) a effectué un test de l'impact sur les entreprises (TIE) visant à évaluer les incidences du régime de réglementation actuel sur le développement du secteur aquacole et à identifier le besoin de règlements appropriés. De fait, le TIE a permis de cerner des problèmes fondamentaux dans le fonctionnement du régime de réglementation et d'identifier plusieurs entraves à la croissance et au développement de l'industrie directement attribuables aux lois, règlements et politiques en vigueur. En 1999, le commissaire au développement de l'aquaculture a entrepris, un exercice prioritaire d'examen des lois et règlements fédéraux. Les objectifs de cet examen[2] sont énoncés à la section 6 et les recommandations, aux sections 7 et 8.

Pour l'aider à superviser et à coordonner l'examen, le commissaire a créé et présidé un Comité directeur de l'aquaculture, composé des sous-ministres adjoints (SMA) de cinq directions du ministère des Pêches et des Océans (MPO) et de SMA de neuf autres ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités en matière d'aquaculture. Deux groupes de travail ont aussi été mis sur pied, soit le groupe de travail des scénarios (GTS) et le groupe de travail de la gestion et de la protection de l'environnement (GTGPE), qui ont été chargés de coordonner les activités de plusieurs sous-groupes travaillant sur des sujets précis (p. ex., santé du poisson, accès à l'espace maritime). De plus, dans le cadre du Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA), un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'aquaculture a été créé pour formuler des recommandations à l'intention des ministres concernant les stratégies appropriées pour favoriser une industrie aquacole écologiquement durable. Ce groupe agit également comme mécanisme par lequel les gouvernements tentent de promouvoir l'harmonisation[3] et la cohérence des lois et règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux touchant l'aquaculture.

---

[1] Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995. MPO/5066. Le gouvernement fédéral a annoncé en 1995 la *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture*, marquant l'aboutissement d'années de consultations à grande échelle des pricipaux intervenants. La stratégie trace les grandes lignes du rôle que devait jouer l'État pour favoriser le développement de l'aquaculture en harmonie avec les rôles et responsabilités de l'industrie, du monde universitaire et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le document est disponible en ligne, à http://ocad-bcda.gc.ca/strategiefederale.html.

[2] Par souci de brièveté, « examen des lois et règlements » sera ci-après appelé « examen de la législation ».

Dans le présent document, le commissaire présente les résultats de la phase I de l'examen de la législation applicable à l'aquaculture au Canada. On y retrouve les mesures urgentes qu'il juge requises pour répondre aux problèmes actuels et essentiellement axées sur les politiques plutôt que directement sur les lois et règlements. Le document identifie les priorités et formule des recommandations au sujet des éléments de base d'un cadre législatif renouvelé qui favorisera le développement de l'aquaculture durable au Canada. Certaines de ces mesures doivent être considérées comme temporaires jusqu'à ce que la phase II de l'examen soit achevée, ou que des modifications plus profondes et à long terme du cadre législatif canadien pour l'aquaculture soient entreprises.

[3] L'harmonisation est définie comme la coopération entre les ordres de gouvernement (fédéral, provincial et territorial) en vue d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques, des normes, des objectifs, des lois et des règlements cohérents, coordonnés et complémentaires afin d'éviter les dédoublements et les chevauchements inutiles.

1.1 Principes fondamentaux de l'examen des lois et règlements

Selon le commissaire, la réforme législative et réglementaire doit étayer le concept de l'aquaculture durable, c'est-à-dire le développement d'une industrie qui est à la fois respectueuse de l'environnement et économiquement rentable. Les éléments suivants ont donc été établis comme principes directeurs pour orienter l'examen des lois et règlements.

Les aquaculteurs sont des utilisateurs légitimes des fonds de l'eau et de l'espace maritime; en conséquence, l'industrie doit avoir accès, de manière équitable, aux ressources aquatiques.

À l'instar des autres industries, les aquaculteurs devront disposer d'une protection à long terme de leurs investissements afin d'être en mesure de diriger leurs affaires suivant des pratiques commerciales responsables.

Les lois et règlements relatifs à l'environnement et applicables à l'industrie doivent être mis en vigueur et gérés dans un cadre d'analyse et de gestion du risque.

La protection de la santé du poisson doit être efficace et s'appliquer tant aux organismes sauvages que d'élevage.

Le gouvernement doit continuer à s'acquitter de son mandat de gestion intégrée des pêches et des océans et à assurer la santé et la sécurité des Canadiens (y compris la navigation, la santé humaine, la salubrité du poisson et des produits de la mer), ainsi que la santé et la sécurité au travail, tout en tenant compte de la modernisation des pratiques nationales et internationales.

Dans la mesure du possible, les lois et règlements aux niveaux fédéral et provincial devraient être harmonisés et complémentaires.

Un maximum d'efforts devraient être consacrés à l'établissement d'un guichet unique.

Les droits de propriété régissant l'aquaculture doivent être clairs.

Les lois et règlements, et leur mise en oeuvre, doivent être transparents et uniformes.

Les lois et règlements doivent viser à créer un milieu réglementaire qui n'entrave pas inutilement la compétitivité de l'industrie.

1.2 Autres facteurs considérés dans l'examen des lois et règlements

Les éléments suivants ont également été considérés dans l'élaboration d'options pour un cadre législatif en aquaculture :

- **Les compétences fédérale et provinciale.** Le partage actuel de la compétence législative (entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales) en matière d'aquaculture dans la *Loi constitutionnelle* a été le fondement de l'examen des lois et règlements.

- **Le leadership.** Les provinces ont assumé un rôle de premier plan en aquaculture et plusieurs d'entre elles ont voté des lois et règlements relatifs à l'aquaculture. En outre, des protocoles d'ententes relatifs à l'aquaculture conclus entre le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ou territoriaux ont permis d'améliorer la coordination au niveau administratif (p. ex., l'octroi de bail). De nombreuses provinces ont manifesté le désir d'appuyer l'examen fédéral de la législation et d'y participer, à la condition qu'elles conservent leurs pouvoirs et leurs responsabilités administratives.

- **Le calendrier des travaux législatifs.** Compte tenu du temps requis pour élaborer et adopter des lois et règlements, il a fallu prendre en considération les aspects pratiques de l'approbation d'une nouvelle mesure législative. La modification de la *Loi sur les pêches* aurait aussi requis la prise en compte d'une panoplie d'enjeux en sus de ceux liés à l'aquaculture. En conséquence, le BCDA a decidé de remettre l'élaboration d'une nouvelle mesure législative et/ou la modification de la *Loi sur les pêches* à une deuxième phase de son examen des lois et règlements et s'est concentré sur une phase I visant l'élaboration de mesures immédiates et parfois temporaires pour régler les problèmes courants en matière de politiques et de réglementation.

- **Le besoin d'une politique du MPO en matière d'aquaculture.** La diffusion, en 1995, de la *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture* (SFDA) n'a pas été suivie par la mise en place d'une politique ministérielle relative à l'aquaculture. Il est essentiel que le MPO établisse cette politique avant d'entreprendre la phase II de l'examen des lois et règlements.

Le présent document contient des opinions et recommandations qui ont été formulées par le commissaire au développement de l'aquaculture.

BUREAU DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE

2. Survol de l'industrie aquacole au Canada et à l'étranger

"L'aquaculture est la culture d'organismes aquatiques, ce qui comprend les poissons, les mollusques, les crustacés et les plantes aquatiques. La culture suppose une forme d'intervention dans le processus d'élevage pour améliorer la production, par exemple l'ensemencement, l'alimentation, la protection contre les prédateurs, etc. La culture suppose également la propriété individuelle ou collective du stock cultivé."

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Définition adoptée dans la *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture*.

L'aquaculture est une industrie agroalimentaire durable, bassée sur les resources aquatiques et axée sur les technologies. Comme pour la production avicole, les juvéniles sont soit produits sur les lieux ou achetés de fournisseurs spécialisés. Les poissons juvéniles ou le naissain (jeunes mollusques) sont gardés dans des installations d'élevage; ils sont nourris (les poissons mangent des diètes commerciales et les mollusques, du phytoplancton vivant dans la colonne d'eau) et soignés afin de les maintenir en santé et de ce fait assurer la qualité du produit.

Étant une entreprise agroalimentaire, l'aquaculture nécessite l'obtention de ressources financières, la planification d'activités commerciales, l'embauche et la formation d'employés, le développement de la technologie, l'achat de matières premières et l'exécution d'activités de base, comme la production, le marketing et le service après-vente. L'argent est investi dans l'ajout de valeur au produit initial. Lorsque les poissons et les mollusques ont atteint une taille appropriée et que le producteur et l'acheteur ont conclu un contrat de vente, les organismes sont récoltés, transformés de manière à satisfaire aux exigences des consommateurs et expédiés au commerçant, généralement en deçà de quelques heures de leur sortie de l'eau. Pour réussir, les aquaculteurs doivent réduire au minimum les coûts de production et maximiser la productivité.

2.1 Survol de l'aquaculture commerciale à l'échelle mondiale

Aujourd'hui, l'aquaculture commerciale se fait à l'échelle de la planète, l'élevage d'organismes aquatiques étant devenu l'un des secteurs de la production alimentaire affichant la plus forte croissance. De 1984 à 1996, le total de la production aquacole mondiale a plus que triplé, passant de 10,4 à 34,1 millions de tonnes métriques (Mt) Pour sa part, la valeur de l'aquaculture mondiale est passée de 13,1 à 46,5 milliards de

dollars américains. Depuis 1984, la production de poissons, de mollusques et de crustacés d'élevage a augmenté à un taux moyen annuel de 10,4 p. 100, par rapport à seulement 2,8 p. 100 par année dans le cas des autres productions animales conventionnelle. De plus, selon la FAO, la production aquacole mondiale devra presque doubler d'ici 2035, c'est-à-dire qu'elle devra se chiffrer à 62 Mt, si l'on veut maintenir le niveau mondial actuel de consommation de poissons, de mollusques et de crustacés par habitant.

Il est intéressant de noter que, en 1987, la FAO avait projeté que la production aquacole mondiale de poisson comestible atteindrait 18 Mt en 2000. De fait, ce niveau a été atteint en 1993, soit en moins de la moitié du temps prévu.

Parmi les conclusions tirées par les spécialistes de la production alimentaire venant de tous les coins de la planète réunis à Rome en 1997 dans le cadre du Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO, s'inscrit la conclusion suivante : vu le déclin de la production de la pêche traditionnelle et la hausse de la production agricole à laquelle on peut raisonnablement s'attendre, la production alimentaire mondiale ne satisfera pas à la demande à moins que la production aquacole continue à grimper en flèche.

2.2 Survol et perspectives économiques de l'aquaculture commerciale au Canada

La production de l'industrie aquacole canadienne se chiffrait à environ 92 000 tonnes en 1998, pour une valeur de 443 millions de dollars. Il existe des entreprises d'aquaculture commerciale dans les dix provinces et au Yukon. Les salmonidés (saumon, truite et omble), les huîtres, les moules, les myes et les palourdes sont les principales espèces cultivées. En 1998-1999, le poisson constituait 74 p. 100 de la production totale et représentait 92 p. 100 de la valeur de l'industrie. L'autre 26 p. 100 de la production était imputable au secteur coquillier, dont la production atteignait environ 24 000 tonnes, pour une valeur de 34 millions de dollars. Le tableau 1 est une ventilation de la production selon l'espèce en 1998.

Tableau 1 : Production aquacole du Canada et valeur (en millions de dollars) — 1999

Espèces	Tonnes	Valeur ($ CAN)
Saumons	72 290	451 684 $
Truites	6 623	30 738 $
Truites arc-en-ciel anadromes	6 002	28 754 $
Autres	488	4 711 $
Huîtres	9 286	13 681 $
Moules	17 339	23 095 $
Myes et palourdes	900	3 800 $
Pétoncles	55	366 $
Autres	18	47 $

Source : Statistiques Canada (au 09-12-00).
Remarque : Certaines données étant confidentielles, elles ne sont pas déclarées. Les sous-totaux sont en conséquence plus grands que la somme des données présentées.

L'industrie aquacole emploie actuellement plus de 14 000 Canadiens, dont environ 7 000 occupent des emplois directs dans les secteurs de l'élevage du poisson et de la culture des mollusques. Les autres occupent des emplois indirects dans les secteurs connexes de l'approvisionnement et des services.

La taille des entreprises au sein de l'industrie varie fortement, allant de petits établissements, qui servent à arrondir le revenu des agriculteurs traditionnels, à de grandes multinationales. En 1998, à peu près 41 p. 100 des entreprises étaient constituées en personne morale, 37 p. 100 étaient des entreprises à propriétaire unique, tandis que le reste se composait de partenariats non constitués.

Le présent document contient des opinions et recommandations qui ont été formulées par le commissaire au développement durable.

Tableau 1 : Production aquacole du Canada et valeur (en millions de dollars) — 1999

Espèces	Tonnes	Valeur ($CAN)
Poisson		
Saumons	72 290	451 684 $
Truites	6 623	30 738 $
Truites arc-en-ciel anadromes	6 002	28 754 $
Autres	488	4 711 $
Sous-total	**85 485**	**516 673 $**
Mollusques		
Huîtres	9 286	13 681 $
Moules	17 339	23 095 $
Myes et palourdes	900	3 800 $
Pétoncles	55	366 $
Autres	18	47 $
Sous-total	**27 598**	**40 989 $**
Total	**113 083**	**557 662 $**

Source : Statistiques Canada (au 09-12-00).
Remarque : Certaines données étant confidentielles, elles ne sont pas déclarées. Les sous-totaux sont en conséquence plus grands que la somme des données présentées.

L'industrie aquacole emploie actuellement plus de 14 000 Canadiens, dont environ 7 000 occupent des emplois directs dans les secteurs de l'élevage du poisson et de la culture des mollusques. Les autres occupent des emplois indirects dans les secteurs connexes de l'approvisionnement et des services.

La taille des entreprises au sein de l'industrie varie fortement, allant de petits établissements, qui servent à arrondir le revenu des agriculteurs traditionnels, à de grandes multinationales. En 1998, à peu près 41 p. 100 des entreprises étaient constituées en personne morale, 37 p. 100 étaient des entreprises à propriétaire unique, tandis que le reste se composait de partenariats non constitués.

On prévoit un essor de l'aquaculture et une diversification des espèces cultivées dans toutes les régions du pays, les présentants de l'industrie prévoyant des hausses moyennes annuelles du volume de production allant jusqu'à 20 p. 100 au cours des prochaines années pourvu que la conjoncture économique s'y prête.

Si les prévisions au sujet de la production canadienne se matérialisent, l'industrie pourrait afficher des ventes à la ferme de plus de 1 milliard de dollars d'ici 2005, sa valeur totale dépassant les 2 milliards de dollars. Mais le Canada aura peut-être de la difficulté à maintenir ses niveaux de production aquacole actuels, et encore plus à atteindre son potentiel, à moins que les entraves à sa croissance soient éliminées. Les trois principales entraves à l'heure actuelle sont (i) un cadre réglementaire et politique inadéquat; (ii) un accès insuffisant aux sites de production; et (iii) la difficulté d'obtenir du financement.

2.3 Examen de la législation à l'échelle internationale

Dans le cadre de l'examen des lois et règlements, le commissaire a aussi examiné le cadre législatif et politique appliqué en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et aux États-Unis. Chose intéressante, des examens de la législation touchant le secteur aquacole étaient en voie d'être exécutés en 2000 dans tous ces pays, ces derniers ayant pris conscience du fait que leur paysage juridique était complexe, menait à confusion, mobilisait plusieurs ministères et devait être remanié. Cette situation reflète un manque d'harmonie entre la façon de fonctionner du secteur et les lois et règlements qui le régissent à l'heure actuelle. Elle reflète aussi l'essor de cette industrie, en évolution rapide à l'échelle mondiale et le fait que le secteur a maintenant atteint une masse critique suffisante pour justifier l'attention des gouvernements.

L'application de la réglementation est l'une des plus importantes questions que les gouvernements doivent étudier. Ils doivent établir des régimes de réglementation qui sont efficients sur le plan des coûts assumés par les contribuables et l'industrie, tout en satisfaisant aux objectifs réglementaires. Des règlements inopportuns et leurs coûts résultants pour l'industrie peuvent nuire à la compétitivité. Le Canada a besoin d'un régime de réglementation plus efficient et plus efficace si l'on veut que l'industrie canadienne continue d'être concurrentielle.

L'examen effectué par le BCDA du cadre juridique et politique de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège et des États-Unis a révélé que :

- Tous ces pays font appel à nombre de leurs ministères pour coordonner les activités aquacoles menées à l'intérieur de leurs frontières par le biais de nombreuses lois mobilisant les administrations fédérales, régionales et municipales. Il va sans dire que la logistisque de l'élaboration de politiques globales et cohérentes relatives à l'aquaculture pose un défi.
- Ces pays ont de la difficulté à trouver un équilibre entre la croissance d'industries aquacoles viables et la question de plus en plus importante des impacts de l'aquaculture sur l'environnement. (Pour une discussion des efforts du Canada dans ce sens, voir la section 5.)
- Ces pays appuient officiellement le développement de l'aquaculture dans le contexte du développement durable.
- Malgré la distance géographique qui les sépare, ces pays sont aux prises avec les mêmes problèmes environnementaux, y compris les animaux échappés des élevages, les maladies, l'utilisation d'agents thérapeutiques et les effluents renfermant des substances organiques.
- La gestion et la réglementation de l'industrie de l'aquaculture dans plusieurs de ces pays sont sujettes à de grandes « guerres de territoire » entre les diverses administrations.

2.3.1 Examen mené par la FAO à l'échelle mondiale

La FAO a récemment reconnu que « de nombreux pays s'intéressent de plus en plus à l'élaboration d'un cadre réglementaire global pour l'aquaculture qui protégera l'industrie, l'environnement, les autres usagers des ressource et les consommateurs » (traduction libre).[4] Elle a en conséquence lancé un examen international des cadres réglementaires. Bien que celui-ci ne soit pas encore terminé, les résultats recueillis jusqu'à maintenant révèlent que, au plan international, la situation est remarquablement semblable à celle qui existe au Canada. Par exemple, au fur et à mesure que les gouvernements reconnaissent le potentiel économique de l'aquaculture, ils réalisent aussi de plus en plus que certaines lois et mesures institutionnelles inadéquates ont fortement limité le développement du secteur.

Comme c'est le cas au Canada, un seul ministère étatique réglemente les pêches traditionnelles menées dans les autres pays du monde. Toutefois, comme l'aquaculture est souvent réglementée par plusieurs agences dans le cadre de diverses lois, l'élaboration d'un cadre réglementaire global pour le secteur est souvent complexe tant

[4] Extrait de la Fisheries Circular n° 886 de la FAO, intitulé *Review of the State of World Aquaculture*.

au plan juridique qu'institutionnel. Généralement, il faut formuler ou modifier des lois qui concernent une multitude de questions, dont l'aménagement et le mode d'occupation du territoire, la qualité de l'eau, les mouvements et les maladies du poisson, l'utilisation de pharmaceutiques, la qualité de la nourriture et la santé publique. Il faut également mettre en place des dispositions pour garantir la coopération et la coordination des diverses agences ayant compétence sur les ressources naturelles, la santé publique et animale, et l'environnement.

Bien que le Canada ne soit pas le seul pays à admettre qu'il faille établir un cadre juridique plus approprié pour l'aquaculture, la résolution de ce problème en temps utile aiderait l'industrie canadienne à maintenir ou à améliorer sa capacité compétitive.

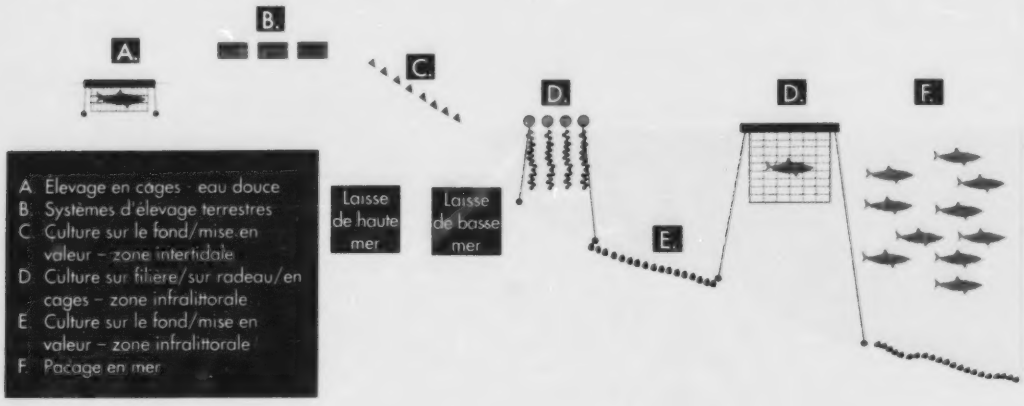
3. Fondement constitutionnel et légal de l'aquaculture

Afin de préserver les renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client, cette partie du document ne sera pas publiée.

Il demeure toutefois que les activités aquacoles menées au Canada ne peuvent être exclusivement réglementées soit par les autorités fédérales ou les autorités provinciales. Le cadre législatif et réglementaire entourant la pratique de l'aquaculture continuera d'engager les deux ordres de gouvernement et son efficacité dépendra de la collaboration entre les deux[5].

[5] **Une liste des lois et des règlements relatifs à l'aquaculture est incluse à l'Annexe IV.**

Figure 1 : Synopsis des activités aquacoles au Canada



3.1 Définitions

Types d'activités aquacoles

A. **Élevage en cages installées en eau douce (lac)*** : méthode d'élevage selon laquelle des stocks issus d'écloserie sont élevés dans des cages flottantes installées en eau douce aux termes des disposition d'un bail.

B. **Système d'élevage terrestres** : ensemble de bassins ou d'étangs situés sur une propriété privée et utilisés pour élever des stocks issus d'écloserie.

C. **Culture sur le fond/mise en valeur de la zone intertidale :** activité qui consiste en deux volets distincts, soit la gestion de plantes marines ou de mollusques sessiles** aux termes des dispositions d'un bail et la même activité mais non assujettie à un bail et dont la récolte est assujettie à un permis de pêche.

D. **Culture sur filière/élevage en cages*:** techniques de culture dans les eaux infralittorales, qui consistent typiquement en des systèmes de filières ou de cages en filets flottantes ancrées au fond de la mer. De tels systèmes sont assujettis aux dispositions d'un bail provincial ou fédéral.

E. **Culture sur le fond/mise en valeur de la zone infralittorale** : activité pratiquement identique à la culture sur le fond et à la mise en valeur du fond de la zone intertidale, les principales différences étant l'endroit où les activités sont menées dans la zone côtière et les autorités responsables de la réglementation des activités.

F. **Mise en valeur/Pacage en mer** : mode d'élevage qui consiste à lâcher des poissons d'écloserie en milieu marin, considéré comme un pâturage, où ils se nourrissent et se réfugient. Pour faciliter la recapture, le pacage en mer vise communément des espèces migratrices, comme le saumon, qui reviennent à leurs cours d'eau d'origine pour frayer.

---

* fait référence aux activités de culture « en suspension »

** Sessile : se dit d'un animal benthique qui est caractérisé par sa fixation à un substrat ou qui ne se déplace pas de façon notable.

Le présent document contient des opinions et recommandations qui ont été formulées par le commissaire au développement de l'aquaculture.

BUREAU DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE

4. Cadre légal et impact sur l'industrie

Bien que l'aquaculture soit en grande mesure une initiative du secteur privé, la plus grande partie des activités aquacoles font appel à des ressources du secteur public, nommément l'eau et l'espace maritime. En conséquence, les mesures de gestion et de réglementation des activités menées dans les limites des ressources publiques continueront d'avoir une influence déterminante sur la croissance et la compétitivité du secteur de l'aquaculture commerciale.

Les politiques et les programmes gouvernementaux façonnent l'environnement dans lequel évoluent les secteurs industriels, et influencent par le fait même leur compétitivité.

La promotion de l'industrie aquacole ne doit pas se faire au détriment des autres formes d'exploitation possibles des ressources aquatiques.

L'aide de l'État est dirigée principalement vers les infrastructures de soutien (R-D, éducation et formation, etc.) et fournit un cadre stratégique et une réglementation favorables au développement de l'industrie.

La Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture vise à assurer le développement de l'industrie tout en garantissant le maintien de l'intégrité environnementale[6].

Seront présentés dans la prochaine section :

- un survol du rôle du gouvernement fédéral en aquaculture;
- un sommaire des quatre éléments fondamentaux d'un cadre législatif et réglementaire approprié pour l'aquaculture;
- un sommaire de douze points importants d'un point de vue légal et réglementaire; et
- une discussion des impacts du cadre législatif et réglementaire actuel sur le secteur de l'aquaculture, y compris le rôle des organismes fédéraux dans le secteur.

4.1 Rôle du gouvernement fédéral en aquaculture

Le gouvernement fédéral s'acquitte de son rôle de réglementation de l'aquaculture à divers paliers, des dispositions à cet effet étant incluses dans une gamme de lois et règlements fédéraux. La liste qui suit, bien qu'elle ne soit pas exhaustive, donne un aperçu des principaux rôles du gouvernement fédéral.

[6] *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture*, p. 8.

4.1.1 Autorités fédérales liées à l'approbation d'un bail aquacole

Dans le cas de la culture en suspension,[7] la plupart des entreprises aquacoles doivent louer à bail un site en milieu aquatique pour mener leurs activités. En vertu de protocoles d'entente (PE) conclus avec la plupart des provinces, les gouvernements provinciaux administrent le processus d'octroi de bail pour toutes les activités « littorales » (sauf à l'Île-du-Prince-Édouard).[8] Les décisions à prendre relèvent toutefois de la compétence des autorités fédérales, pour certains éléments.

À la première étape de l'approbation du bail,[9] les autorités fédérales devront peut-être délivrer une autorisation d'activités aquacoles ayant trait aux éléments suivants :

- **des évaluations environnementales,**[10] en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (*LCEE*);[11]
- la possibilité de la destruction, de la détérioration ou de la perturbation (DDP) de **l'habitat du poisson**, en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches;*[12] et
- **des approbations pour la construction d'ouvrages dans les eaux navigables**, en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN*.[13]

Le gouvernement fédéral doit en outre évaluer l'impact des sites aquacoles proposés en regard d'un certain nombre d'autres enjeux, notamment :

---

[7] Voir Figure 1.

[8] « Littoral » est un terme vague. Les gouvernements fédéral et provinciaux ne s'entendent pas sur l'étendue de la compétence, c'est-à-dire où la compétence provinciale se termine et où la compétence fédérale commence, en ce qui concerne le fond de la mer au-delà de la laisse de basse mer.

[9] Il est généralement indiqué dans un bail provincial que celui-ci ne sera octroyé que lorsque le demandeur aura en main tous les permis et autorisations fédéraux et provinciaux requis.

[10] Les sujets présentés en caractères gras sont traités en détail à la section 4.2.2.

[11] En vertu de la *LCEE*, une évaluation environnementale n'est lancée que lorsqu'il existe un « déclencheur » en conséquence de l'émission d'un permis, de l'octroi de fonds, etc., par le gouvernement fédéral. Le ministère dont l'action mène au déclenchement de l'évaluation environnementale est responsable de la gestion du processus d'examen des effets environnementaux. Ainsi, la délivrance d'une autorisation en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN* constituerait un déclencheur de la *LCEE*.

[12] Le MPO déterminerait en premier si une activité aquacole comporte un risque de DDP de l'habitat; si tel est le cas, le Ministère peut autoriser l'activité pourvu que le(s) promoteur(s) du projet mettent des mesures d'atténuation appropriées en oeuvre.

[13] De telles approbations sont requises lorsqu'il est déterminé qu'un site « gêne sérieusement la navigation ». La plupart des activités de culture en suspension semble entrer dans cette catégorie.

- les droits et les revendications territoriales des Autochtones;
- les oiseaux migrateurs;
- l'utilisation par d'autres groupes; et
- la salubrité des mollusques.[14]

4.1.2 Participation fédérale à la phase opérationnelle des activités aquacoles

L'activité aquacole ayant été approuvée, elle sera soumise à un certain nombre d'autres dispositions réglementaires fédérales, entre autres :

- **l'article 36 de la *Loi sur les pêches*** relatif à l'immersion et au rejet de substances nocives au poisson;
- **la politique sur les implantations et les transferts d'organismes aquatiques;**
- **la gestion de la santé des animaux aquatiques**, y compris :
  - **la destruction des animaux malades et l'indemnisation subséquente;**
  - **l'accès à des produits thérapeutiques;**
- **l'application appropriée de politiques de gestion des pêches aux activités aquacoles;**
- **les autorisations de prélèvement de naissain;**
- **l'accès à du poisson sauvage** aux fins de recherche ou d'approvisionnement en géniteurs ou en naissain;
- l'exécution de **programmes de salubrité des mollusques**.

4.1.3 Autre rôle fédéral en aquaculture

Le gouvernement fédéral est en outre responsable de la gestion du pacage en mer et de la mise en valeur des stocks publics, qui peuvent faire appel à la technologie aquacole.

[14] Afin d'assurer la salubrité des aliments, les mollusques, tels les huîtres, les moules et les myes, ne peuvent être récoltés que dans des secteurs qui ont été l'objet de contrôles de la présence de certaines bactéries fécales et de biotoxines naturelles.

4.2 Problèmes abordés par l'examen des lois et règlements

Une liste de mesures législatives et réglementaires particulières, qui, selon le commissaire, ont une incidence négative sur le développement de l'aquaculture a été établie. Le TIE* effectué en 1998 par l'AICA, de même que des discussions avec des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux et des discussions subséquentes avec des représentants de l'industrie ont permis d'identifier les principaux problèmes suivants.

4.2.1 Quatre problèmes de structure du cadre législatif et réglementaire

Selon le commissaire, le renouvellement du cadre législatif fédéral pour l'aquaculture devrait tenir compte des défis fondamentaux inhérents à la structure juridique actuelle. Quatre enjeux prépondérants ont une incidence sur le milieu réglementaire dans l'ensemble :

- le besoin d'une définition claire de l'aquaculture;
- le besoin de stabilité opérationnelle pour les aquaculteurs;
- le besoin d'utiliser des approches de gestion du risque; et
- le besoin d'un mandat fédéral clair pour le développement de l'aquaculture.

Définition de l'aquaculture

Le fait que le droit canadien ne contient aucune définition de l'aquaculture a contribué à l'application incertaine des lois, règlements et politiques au secteur aquacole. Une définition de « travail » qui distingue les activités aquacoles de la pêche traditionnelle serait utile à la clarification de ces activités et à l'élaboration d'un nouveau régime législatif pertinent qui traite de façon appropriée des activités aquacoles et de la pêche traditionnelle.

L'envergure des activités aquacoles doit être clairement définie afin d'être en mesure d'appliquer le droit canadien à ces activités de façon appropriée, uniforme et efficace.

Stabilité des exploitations

De plus, il existe de l'incertitude quant aux droits d'accès du public aux eaux avoisinant les sites aquacoles, à la prévention des perturbations causées aux activités

* Le test de l'impact sur les entreprises (TIE) est conçu pour déterminer les répercussions des réglements sur le monde des affaires et, s'il y a lieu, cerner les solutions de rechange les plus efficaces.

aquacoles par d'autres utilisateurs des ressources aquatiques, à la propriété des espèces ne faisant pas partie de l'élevage sur les concessions et à la question de la gestion des prédateurs naturels dans les sites d'aquaculture. Les décisions relatives aux autorisations d'entrave à la navigation en vertu de la *LPEN* et les conseils sur les interactions avec les pêcheries sont particulièrement importants pour l'attribution de l'espace aquatique. En ce qui concerne la navigation, il est clair qu'un site aquacole ne sera pas approuvé s'il se trouve au milieu d'une importante voie de navigation. Par contre, il n'y a pas de politique claire et précise pour déterminer si une entrave à la navigation est acceptable ou quel type d'effet sur la pêche traditionnelle est acceptable, et dans quelle mesure.

Les aquaculteurs doivent habituellement attendre plusieurs années avant que leur exploitation n'atteigne le seuil de rentabilité. Pour s'établir, ces entreprises ont besoin de baux d'une durée convenant à l'activité commerciale exercée, ainsi que de régimes réglementaires raisonnables et transparents. Or, les droits et les obligations des aquaculteurs qui découlent du régime législatif et réglementaire existant ne sont pas clairs non plus que la manière utilisée pour les mettre en application.[15]

Une partie de l'incertitude est reliée au manque de sécurité à long terme pour diverses formes d'autorisation et d'octroi de permis pour des activités aquacoles. C'est un facteur qui décourage les investissements privés en aquaculture. L'absence de politique et de réglementation fédérales claires sur les baux (ou la délégation des responsabilités administratives aux provinces) nuit au développement du secteur de l'aquaculture, en particulier suite au nouvel intérêt pour le développement aquicole en haute mer.

Gestion du risque

L'incorporation d'un processus de gestion du risque dans la politique et la réglementation et une approche claire du principe de précaution sont essentiels à une prise de décisions efficaces concernant l'aquaculture. L'absence de ces importantes politiques a découragé les investissements dans le secteur et nui à la compétitivité de l'industrie aquacole au Canada.

[15] À l'heure actuelle, il n'y a pas d'entente fédérale-provinciale établissant qui est responsable du fond de la mer.

Le commissaire fait remarquer que le principe de précaution[16] demeure matière à discussion au sein de l'administration fédérale.

Par conséquent, l'absence d'une seule définition négociée du principe de précaution en matière d'aquaculture a entraîné des décisions non uniformes et parfois arbitraires par le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les implantations et les transferts d'organismes aquatiques. Le présent examen conclut que le gouvernement fédéral devrait déterminer le mode d'application du principe de précaution à l'aquaculture.

Certains considèrent l'absence d'une définition claire du principe de précaution et d'une politique relative à son application comme une entrave à toute forme de développement—une attitude perçue comme allant dans le sens de « ne rien faire s'il existe des doutes »—et à l'opposé d'une approche fondée sur l'analyse et l'évaluation du risque.

D'autre part, la gestion du risque est utilisée depuis longtemps dans la réglementation de nombreux secteurs, y compris la salubrité des aliments, les approbations de produits thérapeutiques, la gestion des pêches et l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'évaluation des risques sert à déterminer la nature et le niveau du risque. Le processus d'évaluation doit être objectif et fondé sur des principes scientifiques valables, l'information non scientifique n'étant considérée qu'en second lieu. La gestion du risque consiste à établir et à élaborer des mesures de mitigation et à faire connaître les risques et leur gestion à un plus large public. Elle est utilisée pour déterminer et mettre en application des interventions appropriées, et elle doit prendre en compte d'autres facteurs en plus des aspects scientifiques, notamment des considérations sur les plans social, économique, culturel, politique et stratégique.

L'utilisation de la gestion du risque de concert avec un principe de précaution bien défini donne aux décideurs des outils puissants qui se renforcent mutuellement et qui soutiennent le développement durable. Les deux sous-tendent essentiellement la prise de meilleures décisions dans des conditions où l'information disponible est incomplète. S'ils sont appliqués à l'aquaculture, ces outils visent à réduire la probabilité de résultats

[16] L'expression « principe de précaution » s'applique aux situations où le manque d'information scientifique ou d'accord scientifique ne devrait pas retarder l'application de mesures visant à prévenir les dommages résultant de risques bien definis ou potentiels.

inacceptables par l'adoption de pratiques qui tiennent compte des incertitudes reliées aux opérations aquicoles et du potentiel de risques pour l'environnement.

Afin d'établir objectivement la nature et le niveau du risque associé à l'aquaculture, il est essentiel que l'évaluation et la gestion du risque soient incorporées dans tous les processus d'examen concernant les activités en aquaculture. De plus, le gouvernement doit mettre au point une approche fédérale cohérente de l'application du principe de précaution.

Mandat de développement du secteur de l'aquaculture

Le commissaire conclut que l'absence d'un mandat fédéral clair pour le développement de l'aquaculture fait obstacle à la capacité du gouvernement d'aider le secteur à se développer dans la même mesure qu'il aide d'autres secteurs alimentaires. Il en résulte donc que le secteur de l'aquaculture est désavantagé par rapport à d'autres secteurs de l'alimentation au Canada. Qui plus est, au niveau mondial, la compétitivité des aquaculteurs canadiens est inférieure à celle de ses principaux rivaux.

Tout en admettant que la résolution des problèmes de lois et de règlements identifiés à la section 4.2.2 aidera l'industrie à relever sa position concurrentielle, le gouvernement fédéral devrait aussi établir la pertinence d'autres mesures visant à assurer que l'aquaculture et les autres secteurs des aliments du Canada soient traitées de façon équitable. Un programme solide de recherche et développement aiderait aussi à accroître la compétitivité de l'industrie et la confiance des investisseurs. Sans ces mesures, le secteur de l'aquaculture continuera d'avoir de la difficulté à attirer des investisseurs.

Dans le cas des pêches traditionnelles, le MPO fournit des services de gestion des pêches alors que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) fournit des prestations d'assurance-emploi aux pêcheurs. En outre, le gouvernement fédéral offre aux agriculteurs divers programmes de soutien par le biais de mesures législatives, notamment le *Compte de stabilisation du revenu net*, et un soutien du revenu agricole, comme l'assurance-récolte, et accorde aux secteurs des autorisations d'agir ensemble et en coopération dans des sphères comme la recherche générique, le marketing et la gestion de l'environnement.

4.2.2 Problèmes liés à des pouvoirs législatifs et réglementaires précis

a) Mesures de gestion et de protection de l'environnement, y compris les évaluations environnementales et l'article 36 de la *Loi sur les pêches*

Le défi fondamental consiste à s'assurer que le large spectre actuel des mesures fédérales fonctionne de façon plus efficace, plus cohérente et plus équitable. L'industrie de l'aquaculture est confrontée à un certain nombre d'exigences parfois chevauchantes en ce qui a trait aux mesures environnementales à la fois au niveau fédéral et provincial, entraînant des coûts supplémentaires, des retards et une forte confusion tant pour l'industrie que pour le gouvernement. À l'heure actuelle, peu de normes ou lignes directrices sont disponibles aux promoteurs pour la planification et la mise sur pied d'une enterprise aquacole. Le commissaire considère que l'absence de lignes directrices officielles cause du retard dans la prise de décisions et un manque d'uniformité dans l'interprétation de la réglementation et dans l'orientation des décisions.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (*LCEE*) fournit le fondement pour l'examen des effets potentiels sur l'environnement d'exploitations aquacoles proposées et nécessitant une décision fédérale, comme une approbation en vertu de la *LPEN*, ou du financement fédéral. En outre, le *Règlement sur la coordination fédérale* afférent à la Loi prévoit qu'une seule évaluation environnementale fédérale est effectuée pour un projet proposé. Par ses ententes bilatérales sur l'harmonisation, la *LCEE* fournit également un lien avec les processus d'évaluation environnementale des provinces. Toutefois, en plus des exigences de la *LCEE* et des évaluations environnementales provinciales, il existe une panoplie de politiques, de règlements et de lois fédérales qui traitent de composantes ou de questions environnementales précises.

Application de la* LCEE *à l'aquaculture

La plupart des nouvelles structures de culture en suspension sont désormais considérées comme un « ouvrage » en vertu de l'article 5 de la *LPEN*, ce qui nécessite une évaluation environnementale aux termes de la *LCEE*. Cette dernière exigence est

relativement récente et, à ce jour, aucun outil n'a été préparé pour aider l'industrie à comprendre le processus et à s'y conformer.[17] De plus, aucune période de transition pour se conformer aux nouvelles exigences n'a été prévue.

Il semblerait que le MPO exigera d'autres informations en plus de celles soumises avec une demande initiale pour compléter les examens des exploitations aquacoles aux termes de la *LCEE*. Jusqu'à ce que les exigences soient éclaircies, l'industrie devra éponger certains coûts additionnels. Étant donné que nombre des préoccupations environnementales se ressemblent pour divers types d'activités aquacoles, l'examen préalable par catégorie pourrait contribuer à réduire les coûts tout en assurant la qualité des évaluations.

L'examen préalable par catégorie est un processus de planification selon lequel les projets qui sont assujettis à un examen préalable en vertu de la *LCEE* et qui ont en commun certaines caractéristiques ainsi que des effets environnementaux prévisibles et atténuables, sont soumis à un examen préalable en fonction d'un « modèle de rapport d'examen préalable par catégorie » approuvé par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et selon une méthode d'examen formulée dans la Loi.

L'examen préalable réduirait aussi les coûts et le temps nécessaire pour l'examen des demandes par le gouvernement. L'adoption de l'examen préalable par catégorie ou d'une ligne directrice sectorielle complète pour l'aquaculture couvrant les besoins d'information de chaque juridiction, simplifierait le processus pour les exploitants et pourrait contribuer à établir des critères plus clairs pour l'évaluation par les autorités responsables. L'examen préalable par catégorie pourrait aussi être structuré de manière à aider les auteurs de propositions à respecter les exigences d'autres lois fédérales en matière d'information.

Fondement des évaluations environnementales et des examens des effets environnementaux

Il existe actuellement un certain nombre de préoccupations quant aux conséquences que peut avoir l'aquaculture pour la gestion et la protection de l'environnement. Tout d'abord, plusieurs lois fédérales sur l'environnement s'appliquent à l'industrie

[17] L'autorité responsable n'est pas tenue de simplifier l'observation des mesures réglementaires. La Loi (*LCEE*) est en vigueur et les promoteurs doivent l'observer. Des options ont toutefois été intégrées à la Loi pour simplifier l'observation des mesures réglementaires, options dont l'autorité responsable pourrait se prévaloir.

aquacole. Par exemple, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (*LCPE*), la *Loi sur les pêches* (articles 35 et 36), la *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur les produits antiparasitaires* (*LPA*), la *Loi relative aux aliments du bétail* et le projet de loi sur les espèces en péril exigent qu'un examen environnemental quelconque soit effectué avant qu'une autorisation soit accordée ou qu'un permis soit émis. Dans la plupart des cas, les provinces ont aussi leurs propres exigences en matière d'examen environnemental.

Pour l'industrie aquacole, la possibilité que plus d'un examen environnemental soit effectué est une réalité dispendieuse, tandis que l'absence de normes signifie que les évaluateurs fédéraux disposent de peu de lignes directrices pour prendre une décision. En conséquence, les agents sur le terrain doivent essentiellement faire appel à leur jugement, ce qui peut donner lieu à des interprétations divergentes et des délais. Cette situation nuit aux investissements. Une approche coordonnée et rationalisée est donc requise pour assurer que les lois et règlements sur la protection de l'environnement soient appliqués de façon efficace et efficiente.

Article 36 de la Loi sur les pêches

Le dépôt de substances nocives dont il est question à l'article 36 de la *Loi sur les pêches* est un exemple de manque de clarté quant à l'application de la législation. En fournissant des normes claires et transparentes, la réglementation découlant de l'article 36 pourrait rassurer les intéressés quant à l'existence d'une gestion des interactions environnementales. En outre, en précisant des normes de conformité, la réglementation fournirait une garantie supplémentaire au secteur de l'aquaculture et aux institutions financières.

Application des mesures de protection de l'environnement à d'autres secteurs

L'industrie aquacole a exprimé des inquiétudes à l'effet que d'autres activités comme les pêches à la drague, ne sont pas assujettis au même niveau d'examen environnemental et ce malgré les risques d'incidences négatives que ces activités peuvent avoir sur la conservation du poisson et l'habitat. Mis à part les coûts aux aquaculteurs qui ne sont pas imposés aux autres utilisateurs du milieu marin, l'exemption de certains secteurs des examens environnementaux peut compromettre l'efficacité d'ensemble des mesures de gestion et de protection de l'environnement. En outre, cette situation laisse le secteur aquacole sans protection face aux impacts d'autres activités. Par exemple, le rejet accru d'eau usée issue des activités de navigation de plaisance ou de développement domiciliaire sur le littoral peut mener à la

fermeture de sites aquacoles[18] et à l'accroissement des coûts des programmes de surveillance.

Protection de l'habitat du poisson

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont réticents à accorder des baux pour des sites aquacoles ou à en prolonger la durée en raison de l'ambiguïté dans l'application de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* du MPO (1986) à l'aquaculture[19]. Ce facteur nuit aux investissements dans l'industrie aquacole au Canada.

L'article 35 de la *Loi sur les pêches* qui concerne la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson est lourd de conséquences pour le développement de l'aquaculture. Son application à l'industrie aquacole n'est pas claire, ce qui complique sa mise en oeuvre tant du point de vue des responsables de la réglementation que des aquaculteurs.

À ce jour, l'expérience du MPO en ce qui concerne l'application de sa politique sur l'habitat à l'aquaculture a été limitée, et le Ministère n'a pas encore défini de démarche claire et cohérente qui reconnaît la contribution de l'aquaculture à l'ensemble de la production des ressources aquatiques. Les fonctionnaires fédéraux disposent de peu de lignes directrices pour les aider à prendre des décisions et faire des recommandations aux provinces concernant les demandes de baux et la surveillance des activités aquacoles. En outre, l'application de la politique sur l'habitat doit être précisée quant à la façon de traiter les interactions potentielles entre l'aquaculture et l'environnement dans un cadre d'analyse du risque. La politique doit aussi être appliquée de façon équitable à l'aquaculture et aux autres secteurs comme la pêche commerciale et la pêche récréative.

Dans les cas où l'aquaculture augmente la production de poissons et de mollusques et contribue à la capacité de production des lacs et des océans, son apport à la production totale de poissons doit être reconnu. L'actuelle politique du MPO sur l'habitat se limite à protéger l'habitat de façon à maintenir la capacité de production « naturelle » pour les pêches commerciales, récréatives et de subsistance. En outre, les principes « d'aucune

[18] Lorsque nécessaire, les sites sont fermés afin d'assurer la salubrité des aliments. Les eaux usées contiennent des coliformes fécaux et d'autres contaminants, dont des pesticides et des produits chimiques de nettoyage, que les mollusques filtreurs, comme les myes, les huîtres et les moules, peuvent ingérer.

[19] *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, Direction générale des communications, Ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, MPO/4486.

perte nette » et « de gain net » doivent être clarifiés afin de prendre en compte la contribution de l'aquaculture à la capacité de production.

b) Eaux navigables

La plupart des structures pour l'élevage en suspension doivent être approuvées en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN* parce qu'elles peuvent gêner de façon significative la navigation. L'expansion de l'industrie a provoqué une augmentation de la charge de travail et de la complexité des décisions aux termes de la *LPEN* entraînant ainsi des retards dans l'obtention des autorisations pour les nouveaux sites.

Une mise à jour des lignes directrices s'impose et, à long terme, des dispositions réglementaires pourraient être nécessaires pour aider le personnel sur le terrain à prendre des décisions efficaces et cohérentes.

En proposant des modifications à la *LPEN* ou des changements administratifs, la GCC travaille activement à rationaliser et à clarifier les processus d'examen et à améliorer les mesures de conformité aux conditions d'opérations, une fois les approbations accordées.

Aux termes du paragraphe 5(1), la durée de l'approbation pour un ouvrage aquacole est actuellement de cinq ans. Cette règle ne tient pas compte du fait qu'il faut plusieurs années pour qu'une exploitation aquacole atteigne le seuil de rentabilité. La durée des approbations devrait en conséquence être prolongée afin de garantir aux investisseurs et aux financiers que le bail est un actif sûr, pour autant que l'aquaculteur respecte les conditions du bail.

c) Attribution de l'espace maritime

Divers groupes se livrent une vive concurrence pour l'utilisation des eaux publiques, notamment les plaisanciers, les pêcheurs, les aquaculteurs, les transporteurs maritimes et les promoteurs intéressés à mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières en mer. La gestion intégrée de la zone côtière constitue un moyen par lequel des décisions pondérées et à long terme pourraient être prises sur l'utilisation des zones côtières et hauturières, y compris à des fins aquacoles et de mise en valeur. Toutefois, il faut du temps pour mettre en place un mécanisme efficace de gestion intégrée de la zone côtière. Compte tenu des besoins actuels du secteur aquacole, le commissaire juge cette

attente inacceptable. Il pense également que l'absence de lignes directrices pour aider le personnel opérationnel à décider de l'attribution des ressources retarde le processus de prise de décisions et gêne la croissance du secteur.

d) Implantations et transferts d'organismes aquatiques

L'industrie de l'aquaculture doit avoir accès à des stocks de géniteurs de qualité supérieure et être assujettie à des politiques appropriées pour les implantations et les transferts d'organismes aquatiques afin d'améliorer sa compétitivité internationale. En aquaculture, comme dans l'élevage classique du bétail, des programmes d'amélioration génétique sélectifs sont appliqués pour obtenir des stocks plus performants. Certains pays devancent le Canada dans la création de lignées de géniteurs très performants. L'industrie canadienne doit avoir accès à ces lignées. L'importation au Canada de stocks de géniteurs est retardée par le manque de politiques claires et l'absence d'une approche de gestion du risque pour les implantations et les transferts.

Pour l'industrie, cela s'est traduit par des décisions retardées et incohérentes, affectant ainsi sa compétitivité. L'absence de cadre stratégique clair peut résulter en des demandes d'implantation insuffisamment documentées pour la prise de décisions, retardant alors les décisions et multipliant les examens d'une seule demande.

Un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les implantations et les transferts d'organismes aquatiques a été créé sous l'égide du CCMPA. Sa tâche consiste à parfaire un code national sur les implantations et les transferts volontaire d'organismes aquatiques, comprenant un processus complet d'évaluation du risque et un mécanisme d'arbitrage des différends reliés aux implantations et aux transferts qui touchent plus d'une province ou territoire. Afin de fournir à l'industrie de l'aquaculture un bon accès aux stocks de géniteurs de qualité supérieure, il faut immédiatement mener à bonne fin la rédaction de ce code national sur les implantations et les transferts d'organismes aquatiques dans un cadre d'analyse et de gestion des risques.

e) Santé des animaux aquatiques

Le programme canadien actuel qui s'applique à la santé des animaux aquatiques est incomplet et ne fonctionne pas de façon efficace. Ce facteur a aussi nui à la productivité et à la compétitivité de l'industrie. Pour l'élevage des animaux terrestres, le Canada dispose d'un programme national sur la santé des animaux. Le présent examen conclut qu'il faut étendre de toute urgence cette même approche complète à

l'aquaculture, y compris des mesures comme :

- la modernisation du *Règlement sur la protection de la santé des poissons* (*RPSP*);
- la mise en place d'un programme de contrôle de la qualité pour le *RPSP*;
- un programme national de surveillance des maladies des poissons sauvages et d'élevage;
- un programme d'intervention en cas d'urgence pour faire face à de nouvelles maladies;
- des recherches continues sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies.[20]

La question de la santé des animaux aquatiques est aussi examinée par le Groupe de travail sur l'aquaculture du CCMPA. Il faut s'assurer de la cohérence entre les recommandations approuvées par le CCMPA et toute mesure qui pourrait être prise par le gouvernement fédéral concernant la santé des animaux aquatiques.

De telles mesures devraient avoir un effet positif sur l'industrie aquacole canadienne et permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses mandats que sont la protection du commerce international et des ressources en poisson.

f) Autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente

Le commissaire considère que la capacité d'ordonner l'éradication de poissons malades et d'indemniser les propriétaires pour les coûts reliés à l'éradication est une composante reconnue d'une gestion efficace de la santé des animaux. Alors que le fédéral dispose d'un programme pour gérer l'éradication des animaux de ferme terrestres et l'indemnisation des éleveurs touchés, ce programme ne vise pas les animaux aquatiques d'élevage. Des mécanismes juridiques existent actuellement pour fournir de telles autorisations, mais leur application dépend de l'obtention de ressources financières et de la coordination interministérielle. En mettant au point de telles mesures, il faut prendre en compte les caractéristiques spéciales de l'élevage des poissons et l'état des connaissances actuelles sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies des poissons. Alors que la *LSA* et son règlement d'application comportent à l'heure actuelle des dispositions pour les « autres » animaux et des agents pathogènes non précisés, une réglementation visant particulièrement les animaux aquatiques sera

[20] Deux autres composantes critiques sont examinées séparément : 1) les autorisations pour l'éradication de poissons malades et l'indemnisation consécutive à cette mesure; 2) l'accès aux produits thérapeutiques. Ces sujets sont discutés dans les sections suivantes.

peut-être nécessaire à long terme.

g) Accès à des produits thérapeutiques

L'accès à une panoplie adéquate de produits thérapeutiques est une composante importante d'une gestion efficace de la santé des poissons. Au Canada, les aquaculteurs ont accès à une gamme de produits homologués beaucoup plus restreinte que ceux des pays les plus importants en terme de production aquacole comme la Norvège. Le fait de ne pas avoir accès au Canada à la même diversité de produits thérapeutiques disponibles dans les principaux pays producteurs nuit au développement des élevages de poissons au Canada.

Le secteur canadien de l'aquaculture représente un petit marché pour les fabricants de produits thérapeutiques[21] et le coût associé à la production des données nécessaires à l'homologation des produits dépasse souvent les recettes qui pourraient être tirées de leur production et de leur vente. Une façon de promouvoir une augmentation des demandes d'homologation de produits consisterait à établir un programme de financement de la collecte des données sur les produits ayant une importance stratégique. Il faudrait alors des ressources financières additionnelles.

h) Application appropriée des pouvoirs de gestion des pêches aux activités aquacoles

L'aquaculture n'était pas une activité importante quand la Constitution ainsi que les lois et règlements existants sur les pêches ont été élaborés. Les activités aquacoles n'ont donc pas été prises en compte lors de la rédaction du régime législatif actuel. En outre, il y a très peu de jurisprudence qui traite de la façon dont le régime législatif existant s'applique aux activités aquacoles. En d'autres mots, l'interprétation du mode d'application des mesures juridiques actuelles à l'aquaculture est complexe et incertaine.

Des énoncés de politique clairs seraient d'un grand secours pour guider l'interprétation de la législation sur les pêches. En particulier, des lignes directrices provisoires sont nécessaires pour indiquer clairement quand la réglementation sur les pêches devrait

[21] L'industrie est de petite taille, et utilise peu de produits thérapeutiques comparativement à certains secteurs de production d'aliments. À cause notamment de préoccupations environnementales, de la perception des consommateurs et des coûts, les aquaculteurs n'utilisent pas de médicaments pour prévenir les maladies ni pour promouvoir la croissance.

s'appliquer également aux activités aquacoles. Ces lignes directrices pourraient fort bien constituer le fondement d'un nouveau cadre de réglementation des activités aquacoles.

Pour l'heure, cette question se pose surtout en ce qui concerne la culture de mollusques dans les Maritimes. Alors que les mesures réglementaires découlant de la *Loi sur les pêches*[22] permettent au MPO d'exercer un contrôle sur les pêches publiques et de gérer les stocks sauvages de façon appropriée, il ne convient pas d'appliquer ces mêmes mesures aux activités aquacoles étant donné que les animaux cultivés appartiennent à des intérêts privés.

i) Accès aux ressources en poissons sauvages pour l'élevage

L'industrie de l'aquaculture doit avoir accès à certains stocks de poissons sauvages pour mener des recherches, s'approvisionner en géniteurs et procéder à l'engraissement. Pour l'heure, le MPO peut affecter des ressources en poissons à diverses fins, y compris pour l'aquaculture. Par contre, il n'y a pas de politique nationale claire sur l'attribution de ces ressources à l'aquaculture.

Le manque d'accès aux ressources en poissons sauvages pour l'approvisionnement en géniteurs et l'accès limité aux juvéniles nuisent à la recherche, au développement et à la commercialisation subséquente de nouvelles espèces pour l'élevage au Canada. Bien que l'accès des exploitations de mollusques au naissain sauvage ne constitue pas un problème jusqu'à maintenant, une meilleure garantie d'accès est nécessaire pour protéger les investissements en aquaculture et en attirer d'autres à l'avenir.

j) Programmes de salubrité des mollusques

Le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCSM) a été mis sur pied en 1925 pour s'assurer que toutes les zones de croissance des mollusques répondent aux critères approuvés pour la qualité de l'eau, que leurs sources de pollution sont détectées et que tous les mollusques vendus dans le commerce soient

[22] Un certain nombre de règlements ont été adoptés en vertu de la *Loi sur les pêches* aux fins de la conservation et de la protection des pêches publiques. Ils incluent, entre autres, le Règlement de pêche des provinces maritimes (RPPM), le Règlement de pêche de l'Atlantique (RPA) et le Règlement de pêche du Pacifique (RPP). Ces outils réglementaires contiennent des dispositions établissant la taille minimale des prises, le type d'engins autorisé, les saisons de pêche, etc. Bien qu'il soit précisé dans certains de ces règlements (p. ex., RPP) qu'ils ne s'appliquent pas aux activités et aux produits d'élevage, cela ne l'est pas dans d'autres, comme le RPPM et le RPA.

récoltés et manipulés de façon appropriée.

Certaines zones de croissance, ainsi que des activités et produits[23] reliés aux mollusques, présentent un bon potentiel pour la production aquacole, mais ne sont pas couverts par le PCSM. Le manque de ressources financières du gouvernement ou l'absence de mécanismes d'application de rechange en appui à ces activités et produits nuit à l'expansion du secteur des mollusques.

Il faut un programme renforcé de surveillance de la salubrité des mollusques pour favoriser l'expansion de leur culture. Le PCSM, comprenant des programmes de surveillance de la qualité de l'eau et de dépistage des biotoxines, est appliqué par le gouvernement fédéral depuis les années 1940. Certaines espèces de mollusques[24] doivent être récoltées en totalité dans les zones côtières couvertes par ces programmes, mais l'étendue et le nombre de ces zones ont été restreints pour diverses raisons. Étant donné les ressources limitées et la hausse des demandes de service, il faut accroître l'efficacité des modes de prestation du service dans le cadre de ces programmes.

k) Mise en valeur et pacage en mer

La mise en valeur et le pacage en mer des stocks publics pourraient accroître de façon significative les possibilités de capture pour la pêche traditionnelle, créer de nouveaux débouchés pour les industries de l'approvisionnement de la pêche et de l'aquaculture et améliorer la collaboration et les liens entre les secteurs de la pêche traditionnelle et de l'aquaculture.

Le cadre réglementaire actuel ne contient pas de politique ni de disposition précise qui encourage la mise en valeur et le pacage en mer des stocks publics. Il ressort du présent examen qu'il est nécessaire d'établir une stratégie de mise en valeur efficace et de l'appuyer par des changements appropriés à la politique et à la réglementation. Les premières mesures de mise en valeur devraient porter sur des mollusques sessiles comme les pétoncles et les myes parce que leur gestion est beaucoup plus simple que celle d'espèces mobiles. Après analyse, il ressort que la politique et la plupart des

[23] Les activités incluent la production issue de secteurs qui peuvent être ouverts à la culture dans certaines conditions. Ces secteurs peuvent être sujets à la contamination fécale pendant de courtes périodes, mais ils peuvent autrement produire des produits de qualité sans risque pour la santé humaine. Parmi les produits spéciaux récoltés à ces endroits comptent les pétoncles entiers, qui requièrent des analyses additionnelles afin d'en assurer la salubrité.

[24] Ils incluent les organismes filtreurs, comme les myes, les panopes, les moules, les huîtres et les pétoncles.

pouvoirs qui seraient nécessaires pour mettre de l'avant des activités de mise en valeur des stocks seraient similaires pour les poissons et les mollusques.

4.3 Résumé des impacts du cadre législatif et réglementaire actuel

En résumé, le commissaire constate que l'absence d'un cadre législatif et réglementaire global pour l'aquaculture a les incidences suivantes sur l'industrie :

1. Les entreprises existantes, en particulier les petites et moyennes entreprises, sont de moins en moins capables de :

- prendre de l'essor;
- de développer de nouvelles gammes de produits;
- d'obtenir du financement et d'attirer des investissements;
- de réduire les coûts au minimum; et
- parfois, de défendre la réputation de leurs produits.

2. La lenteur du processus d'approbation de nouveaux sites entrave l'accroissement de la production aquacole, résultant en la perte d'occasions d'affaires et de possibilités d'emploi.

3. Le milieu législatif et réglementaire incertain a aussi une incidence sur le gouvernement fédéral du fait qu'il gêne la capacité de ce dernier de satisfaire à ses obligations législatives et réglementaires pour ce qui est :

- d'établir des politiques appropriées;
- de prioriser l'utilisation des ressources; et
- de remplir ses fonctions opérationnelles.

5. Approches à la gestion et à la protection de l'environnement

La gestion et la protection de l'environnement sont deux sujets de préoccupation pour le secteur de l'aquaculture et d'autres groupes d'intérêt. Un groupe de travail fédéral sur la gestion et la protection de l'environnement a donc été créé dans le cadre de l'examen des lois et règlements. Il a été chargé d'étudier le régime de réglementation en vigueur et de dégager une approche plus globale et efficace pour évaluer, gérer et communiquer les risques que l'aquaculture pose pour l'environnement dans un contexte de développement durable (voir Annexe II). Le groupe de travail a considéré des mesures légales (lois et règlements) et des initiatives volontaires non réglementaires, dont l'objectif convenu était de favoriser le développement durable de l'aquaculture, c'est-à-dire une industrie aquacole respectueuse de l'environnement et économiquement viable.

Les cinq grandes catégories de retombées écologiques suivantes ont été considérées :

1. les effets environnementaux directs de l'aquaculture (p. ex., les évasions de poissons d'élevage et le rejet de déchets);
2. les effets environnementaux d'autres industries sur l'aquaculture (p. ex., les effets d'effluents sur la qualité de l'eau);
3. les effets biologiques sur d'autres animaux (p. ex., les oiseaux migrateurs, les mammifères marins et les espèces en péril);
4. les effets sur la santé humaine (la salubrité des aliments); et
5. les effets connexes ou secondaires (p. ex., l'accès aux sites et les conflits potentiels entre les usagers).

Les éléments suivants ont été considérées comme des caractéristiques essentielles d'une approche efficace de gestion de l'environnement :

- *rationalisée* — l'approche crée un régime efficace et performant par une meilleure coordination;
- *prévisible et transparente* — l'approche offre une plus grande clarté et certitude à tous les participants au processus;
- *préventive* — l'approche met l'accent sur la planification et la coordination afin d'éviter ou de limiter les problèmes avant qu'ils ne se manifestent;

- *intégrée et complémentaire* — l'approche assure que les responsabilités des ministères fédéraux et provinciaux en matière de gestion et de prise de décision environnementale touchant les activités aquacoles sont cohérentes et s'étayent;
- *scientifique* — l'approche fait appel aux meilleures données scientifiques disponibles et encourage la recherche scientifique et l'innovation.

Le commissaire a conclu qu'un régime de gestion de l'environnement efficace et efficient pourrait être élaboré en se servant d'un processus basé sur les quatre points suivants :

1. Clarifier les mesures légales existantes et les rendre plus transparentes relativement aux articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* tels qu'ils s'appliquent aux activités aquacoles.
2. Déterminer si des initiatives non réglementaires volontaires dirigées par l'industrie (p. ex., des codes de confinement du poisson et des codes de pratique) peuvent être lancées, et les concevoir.
3. Établir si les examens préalables par catégorie pourraient permettre d'accroître la prévisibilité, l'uniformité et la rapidité d'exécution des évaluations environnementales, dans les limites des dispositions de la *LCEE*, et les préparer le cas échéant. Une évaluation détaillée, incluant des mesures d'atténuation, devrait être effectuée pour chaque catégorie de projets aquacoles. Chaque demande visant un projet sera examinée à la lumière du rapport d'examen portant sur la catégorie applicable de sorte qu'il ne sera nécessaire d'examiner que les facteurs particuliers au site.
4. L'approche coordonnée, ou approche de guichet unique, à l'évaluation environnementale a été considérée comme bien-fondée, particulièrement si le processus repose sur une seule procédure d'examen détaillée couvrant l'examen des effets environnementaux et leur gestion, le choix du site et les critères d'aménagement, les conditions d'exploitation, les normes de conformité et les exigences en matière de surveillance et de rapport.

6. Objectifs d'un nouveau cadre juridique

Le commissaire considère qu'il revient au gouvernement de créer un environnement économique et réglementaire où le secteur de l'aquaculture peut fonctionner efficacement tout en protégeant l'intérêt du public. Le cadre législatif et réglementaire actuel, incertain et inadéquat, fait obstacle au développement durable de l'aquaculture au Canada et entrave la capacité du gouvernement fédéral de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles de façon efficiente. Il est aussi évident qu'une solution rapide à cette situation accroîtra la compétitivité du secteur canadien de l'aquaculture à l'échelle mondiale.

Dans ce contexte, il a identifié un certain nombre d'initiatives essentielles à l'établissement des principes qui orienteront le nouveau cadre juridique pour l'aquaculture au Canada. L'analyse du cadre législatif et réglementaire actuel a permis de formuler un certain nombre de recommandations spécifiques visant à son amélioration. Ces initiatives et recommandations sont présentées aux sections 7 et 8, respectivement.

6.1 Initiatives identifiées aux fins de l'examen des lois et règlements

6.1.1 *Initiatives fédérales*

Par l'entremise du processus d'examen des lois et règlements, le commissaire a identifié sept grandes initiatives fédérales qui permettront au secteur de l'aquaculture de continuer sur sa trajectoire de croissance et de développement durables et au gouvernement de s'acquitter plus facilement de ses obligations réglementaires. Ces initiatives sont les suivantes :

1. Promulguer dans les lois et les règlements des dispositions directement applicables à l'aquaculture.
2. Reconnaître les aquaculteurs comme des utilisateurs légitimes des ressources aquatiques (c.-à-d., de la terre, de l'eau et de l'espace maritime).
3. Fournir au secteur de l'aquaculture un cadre juridique qui lui permettra :
   - de se développer à long terme avec souplesse grâce à des règles claires et transparentes;
   - d'évoluer et de s'adapter au changement;

- d'atteindre les objectifs de santé, de sécurité et de protection de l'environnement;
- d'être concurrentielle à l'échelle mondiale.

4. Établir un régime réglementaire intégré et identifier et éliminer, lorsque nécessaire et approprié, les contraintes au développement de l'aquaculture découlant de la réglementation.
5. Identifier et tenter d'éliminer tout chevauchement inutile ou inopportun des lois et règlements.
6. Identifier et éliminer, lorsque approprié, toute contrainte injustifiée au développement de l'aquaculture découlant des politiques et de l'application de celles-ci .
7. Identifier les lacunes dans les lois et règlements et tenter de les combler.

6.1.2 *Initiatives au niveau de la coopération fédérale-provinciale-territoriale proposée*

Le commissaire propose la mise en œuvre des initiatives suivantes afin de favoriser la coopération intergouvernementale à l'appui du secteur de l'aquaculture :

1. Établir les principes d'un processus de coordination des initiatives de réglementation fédérales, provinciales et territoriales.
2. Convenir d'un processus d'harmonisation qui permettra :
   - de clarifier et de délimiter les rôles et responsabilités des deux ordres de gouvernement;
   - d'assurer que les initiatives sont cohérentes et complémentaires lorsque les compétences sont partagées;
   - de favoriser l'élaboration de cadres juridiques provinciaux ou territoriaux de concert avec le cadre juridique fédéral.

7. Plan d'action

À la lumière des facteurs précisés à la section 1.2, le commissaire recommande que l'élaboration et la mise en oeuvre d'un cadre juridique renouvelé pour l'aquaculture soit divisé en trois volets (tableau 2), comme suit :

1. entreprendre dans l'immédiat les initiatives prioritaires (Section 8);
2 entreprendre dans l'immédiat un processus d'harmonisation en coopération et en accord avec les provinces et les territoires;
3. entreprendre à long terme des modifications législatives de fond.

Les initiatives prioritaires et l'harmonisation fédérale-provinciale-territoriale, y compris la définition et le partage des responsabilités et rôles respectifs, constituent les éléments à réaliser dans l'immédiat. Trois scénarios ont été élaborés pour réaliser des modifications plus en profondeur (voir section 7.2 et 7.3) des lois, règlements et politiques applicables à l'aquaculture qui permettraient de combler les lacunes restantes suite à la mise en œuvre des initiatives prioritaires. Ces modifications plus en profondeur devraient faire l'objet d'une deuxième phase de l'Examen des lois et règlements.

Tableau 2 : Initiatives prioritaires et scénarios résultants proposés pour l'examen des lois et règlements applicables à l'aquaculture

Initiatives prioritaires à entreprendre par le gouvernement fédéral	Harmonisation fédérale-provinciale-territoriale
❍ Élaborer de nouveaux règlements et modifier les règlements en vigueur ❍ Modifier la politique gouvernementale afin de répondre aux besoins de l'aquaculture ❍ Inclure l'aquaculture dans le mandat du MPO	❍ Créer un groupe de travail permanent du CCMPA responsable de la coordination et de la coopération en matière légale et réglementaire

Entreprendre à long terme des modifications législatives de fond (phase II)		
❍ Élaborer une loi sur l'aquaculture, un règlement afférent et apporter les modifications consécutives aux autres lois pertinentes	❍ Modifier les lois* et les règlements fédéraux de sorte à y inclure l'aquaculture ❍ Apporter les modifications consécutives aux autres lois * p. ex., *Loi sur les pêches, Loi sur les biens réels*	❍ Statu quo—aucune modification des lois fédérales ❍ Étudier la possibilité de transférer les fonctions administratives aux provinces

Selon le commissaire, les initiatives prioritaires concernent des problèmes qui compromettent actuellement la capacité du gouvernement de contrôler et de réglementer adéquatement le secteur, y compris de distinguer l'aquaculture des pêches et de modifier d'autres lois et règlements fragmentés ou périmés.

7.1 Harmonisation fédérale-provinciale-territoriale

Conformément à *l'Entente concernant la coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture*[25] du CCMPA, nous proposons aussi un processus d'harmonisation

[25] On peut obtenir une copie de l'*Entente concernant la coopération intergouvernmentale en matière de pêche et d'aquaculture* du CCMPA auprès de la Direction générale des communications du ministère des Pêches et des Océans, à Ottawa.

fédérale-provinciale-territoriale visant à accroître l'efficience, l'efficacité et la rationalisation qui pourraient résulter en des améliorations mutuellement avantageuses pour les deux ordres de gouvernement. Ces questions doivent être abordées sans tenir compte des autres initiatives envisagées au titre du cadre juridique pour l'aquaculture.

7.2 Lacunes dans le pouvoir législatif, la politique et les programmes non traitées dans le cadre des initiatives prioritaires

Les initiatives prioritaires contribueront à regler un certain nombre de problèmes qui ont entravé l'essor de l'industrie aquacole canadienne. Bien que la durabilité du secteur de l'aquaculture dépend de la résolution de ceux-ci, le commissaire conclut qu'il faudra apporter des modifications législatives plus en profondeur pour assurer le développement durable et la croissance à long terme de l'industrie. Il faudra en outre combler un certain nombre de lacunes dans le pouvoir législatif, qui nécessiteront des modifications des lois, telles qu'indiquées ci-dessous. Ces éléments devraient être abordés dans le cadre de la phase II de l'examen des lois et règlements.

7.2.1 Généralités

- Les lois fédérales ne contiennent aucune définition du terme « aquaculture ».
- Le pouvoir du Parlement d'approuver des règlements applicables à l'« aquaculture » doit être éclairci.

Faire la distinction entre l'aquaculture et les activités de pêche dans les lois fédérales

- L'absence d'une définition de l'aquaculture dans la *Loi sur les pêches* sème la confusion quant à savoir si les diverses dispositions de la Loi relatives aux pêches s'appliquent ou non à une activité aquacole particulière. Par exemple, il faudrait établir clairement quand et si une activité aquacole tombe sous le coup des dispositions suivantes de la *Loi sur les pêches* : la protection offerte aux engins et aux baux (art. 23), y compris l'interdiction de pêcher dans une pêcherie mentionnée dans un bail; les dispositions relatives aux infractions générales et aux peines (art. 62 à 70); les dispositions relatives à l'entrave et aux faux renseignements (art. 78 à 86); et l'application de la *Loi sur les pêches* à la haute mer (art. 87). Au besoin, il faudrait considérer la promulgation de protections réglementaires corrélatives pour les activités aquacoles.

- Il faudrait adopter de nouvelles dispositions portant sur la description des activités aquacoles et leur protection en regard des interactions avec les pêches traditionnelles, la propriété des espèces non cultivées présentes dans les concessions, le contrôle des prédateurs aux sites aquacoles, et la reconnaissance et la mise à exécution du droit d'accès du public en vue de mener des activités complémentaires, comme la navigation et la pêche.

- Il est nécessaire de clarifier la responsabilité de l'application des règlements lorsqu'une entreprise aquacole est victime d'un vol (p. ex., le MPO ou la GRC).

Programmes de développement du secteur de l'aquaculture

- Le gouvernement fédéral devrait mettre en place et, au besoin, établir un fondement juridique pour des programmes de soutien à l'industrie aquacole et aux entreprises.

7.3 Options de nature juridique—Scénarios A, B et C (phase II)

Le Commissaire a identifié trois options pour combler les lacunes des lois et règlements susmentionnées :

1. Promulguer une loi fédérale exhaustive sur l'aquaculture;
2. Promulguer des modifications exhaustives aux lois en vigueur (*Loi sur les pêches, Loi sur le développement de la pêche, Loi sur les océans*), ainsi que des règlements exhaustifs sur l'aquaculture et des modifications consécutives d'autres lois et règlements fédéraux;
3. Maintenir le *statu quo* (c.-à-d., les initiatives prioritaires et les initiatives d'harmonisation fédérale-provinciale-territoriale) et transférer des fonctions administratives aux provinces et territoires.

7.3.1 Nouvelle loi

On pourrait combler les lacunes dans les pouvoirs fédéraux par la promulgation d'une loi sur l'aquaculture.

Avantages

- Cela permettrait au gouvernement fédéral d'établir dans un acte unique un cadre juridique répondant aux besoins du secteur de l'aquaculture.
- Cela assurerait les intervenants que leurs préoccupations sont prises en compte.
- Cela permettrait au gouvernement fédéral de répondre aux besoins futurs de ce secteur en évolution.
- Cela permettrait d'établir un mandat clair pour l'aquaculture et la responsabilité claire du Ministère.
- Cela permettrait au gouvernement fédéral d'énoncer dans une loi son intention envers l'aquaculture et le rôle qu'il entend jouer.
- Cela permettrait au gouvernement fédéral d'établir clairement comment ses pouvoirs s'appliquent aux activités de pêche, aux activités d'aquaculture et aux activités mixtes.

Désavantages

- Cela pourrait être un processus long et compliqué.
- L'industrie étant en évolution rapide, la loi pourrait rapidement devenir périmée.

7.3.2 Modifications des lois en vigueur

Il est peut-être possible de combler les lacunes dans les pouvoirs fédéraux par des modifications aux lois en vigueur, y compris la *Loi sur les pêches* et/ou la *Loi sur le développement de la pêche*.

Avantages

- Cela pourrait permettre d'établir une approche intégrée dans les limites du cadre statutaire de la pêche traditionnelle.
- À l'exception de traiter l'aquaculture séparément dans une seule législation, cette option présente les avantages d'une loi sur l'aquaculture indiqués à la section précédente.

Désavantages

- Le processus de modification des lois en vigueur pourrait être long et compliqué.
- Il serait difficile de parachever rapidement les modifications à la *Loi sur les pêches*.

- Le processus de clarification des articles de la Loi applicables aux pêches, à ceux applicables à l'aquaculture et à ceux qui s'appliquent aux deux secteurs pourrait être compliqué.
- Étant donné que le cadre législatif et réglementaire requis pour l'aquaculture est différent de celui requis pour les pêches traditionnelles, il n'y aurait peut-être que peu de synergie découlant de l'association des deux.

7.3.3 Statu quo

L'adoption de cette option signifierait que la législation fédérale continuerait d'être dépourvue de dispositions législatives et réglementaires applicables précisément à l'aquaculture, ce qui sous-entend un faible niveau d'engagement fédéral envers l'aquaculture. Dans ce cas, il faudrait considérer utiliser l'article 9 de la *Loi sur les océans* pour étendre l'application des lois provinciales au-delà de la laisse de basse mer ou bien étudier la possibilité de renégocier le PE en matière d'aquaculture en vigueur dans le but de donner plus de fonctions administratives en matière d'aquaculture aux provinces.

Avantages

- Cela ne requiert aucune modification des lois fédérales.

Désavantages

- L'aquaculture ne serait pas traitée en conformité avec l'approche fédérale commune aux secteurs de ressources naturelles, comme l'agriculture, l'exploitation minière et la foresterie.
- Plusieurs provinces n'ont pas l'infrastructure ou les ressources financières pour prendre à leur compte les programmes de recherche, tels que les programmes portant sur la santé du poisson, et les programmes de soutien, tels que les services vétérinaires et les services d'appoint, nécessaires à l'aquaculture.
- Cette option pourrait ne pas tenir compte adéquatement des responsibilités qu'a le gouvernement fédéral en matière de pêche, d'habitat du poisson, d'océans et de commerce international et interprovincial dans le contexte de l'aquaculture.
- On perdrait peut-être la chance de capitaliser sur la synergie entre l'aquaculture et les pêches traditionnelles, particulièrement pour ce qui est d'utiliser les techniques de culture pour accroître la production halieutique.

8. Initiatives prioritaires pour un cadre juridique fédérale

En s'appuyant sur les résultats de ses analyses des problèmes et des solutions possibles, le commissaire formule les recommandations suivantes.

8.1 Recommandations reliées à l'environnement légal et réglementaire

8.1.1 Définition de l'aquaculture

1. Adopter une définition de travail de l'aquaculture dans le but, d'une part, de faciliter la prise de décisions concernant l'application des dispositions législatives et réglementaires pertinentes à l'aquaculture, et, d'autre part de clarifier les activités de programme et aider les décideurs à déterminer si un nouveau régime juridique traitant de façon appropriée des activités aquacoles et de la pêche traditionnelle est nécessaire et à l'élaborer le cas échéant.

8.1.2 Stabilité des exploitations

2. Établir un cadre juridique approprié pour l'aquaculture,[26] comportant un énoncé clair des droits et obligations d'origine législative reliés à la possession d'un bail ou d'un permis d'aquaculture, qui traite notamment du transfert de baux, de permis et d'autorisations d'occupation aquacole; de droits de propriété reliés à la production d'organismes aquatiques dans une concession aquacole; de la protection contre les prédateurs; de l'interaction avec les activités de navigation de tiers; et de la protection appropriée contre d'autres activités qui nuiraient à une exploitation aquacole. Des politiques de développement qui concernent la propriété privée peuvent nécessiter une mise en application concertée au niveau provincial et territorial.

3. Pendant la préparation du nouveau cadre juridique pour l'aquaculture, élaborer un énoncé de principes clair sur les obligations et les droits légaux des aquaculteurs.

[26] L'analyse de l'approche à long terme visant à garantir un cadre juridique approprié n'est pas terminée. Les options sont analysées à la section 7.2.

4. Confier à un groupe de travail spécial du ministère des Pêches et des Océans (MPO), composé entre autres de représentants de la Garde côtière canadienne (GCC) et du Bureau du commissaire au développement de l'aquaculture (BCDA), auquel pourrait participer l'industrie de l'aquaculture, la tâche de déterminer les droits et les responsabilités à l'égard de la navigation sur une concession aquacole par des personnes autres que le détenteur du bail. Cette tâche pourrait être ajoutée au mandat du groupe de travail du MPO déjà mis sur pied pour examiner l'utilisation du *Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux*.[27]

5. Favoriser la stabilité à long terme des exploitations en augmentant de façon significative la durée des approbations de baux, de permis, d'autorisations d'occupation aquacole et d'autres autorisations. Il est recommandé, à la suite de l'examen, de viser une durée de 20 ans. Cependant, une analyse plus poussée de la question est nécessaire.

6. Analyser le besoin de dispositions législatives et réglementaires supplémentaires pour aider le gouvernement fédéral au chapitre de la délivrance et de l'administration des baux et des permis.

8.1.3 Gestion du risque

7. Élaborer une politique générale stipulant que la gestion appropriée du risque dans la prise de décisions doit être incorporée dans toutes les politiques concernant l'aquaculture.

8.2 Recommandations reliées à des pouvoirs législatifs et réglementaires spécifiques

8.2.1 Mesures de gestion et de protection de l'environnement, y compris les évaluations environnementales et l'article 36 de la Loi sur les pêches

8. Continuer, de façon pressante, à améliorer la coordination des politiques et initiatives en matière de gestion de l'environnement entre les nombreux ministères et organismes fédéraux concernés, en fournissant, le cas échéant, des lignes

[27] Ce groupe de travail, mis sur pied au MPO, a pour tâche d'examiner les questions de navigation dans le contexte de la protection de l'environnement, mais ses travaux pourraient être prolongés pour qu'il les étudie également en fonction de la protection des exploitations aquacoles.

directrices et des normes. Ces politiques et initiatives devraient être uniformisées avec les provinces afin que le processus d'examen et d'approbation fédéral soit plus efficace, prévisible et rapide.

9. À long terme, étendre la notion de processus rationnels et efficaces à une approche plus officielle de « guichet unique » pour l'examen des projets d'aquaculture. Ce « guichet unique » pourrait prendre à sa charge l'ensemble des normes, lignes directrices et autres règles fédérales, provinciales et territoriales pertinentes qui s'appliquent au cycle de vie complet d'un projet d'aquaculture depuis les critères de sélection et de conception des sites jusqu'au procédures de démantèlement, en passant par les lignes directrices ou codes d'exploitation.

10. Confier à un groupe de travail spécial la tâche de définir une démarche provisoire pour aider les agents sur le terrain et l'industrie à répondre aux exigences de la *LCEE,* tout en établissant les critères à long terme pour les évaluations dans le cadre de cette même loi.

11. Mettre en œuvre une stratégie pour élaborer rapidement une approche cohérente de l'application de la *LCEE* à l'échelle du pays, qui devrait comprendre la mise au point de modèles d'examen préalable par catégorie aux fins d'une application efficiente et efficace du processus de la *LCEE.*

12. Confier à un groupe de travail spécial, dirigé par Environnement Canada, la tâche d'analyser le type de cadre réglementaire qui pourrait être élaboré en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les mesures d'atténuation nécessaires en cas du dépôt de substances nocives par les exploitations aquacoles dans les eaux habitées par des poissons. L'industrie aquacole devrait être consultée tout au long de cet exercice.

8.2.2 Protection de l'habitat du poisson

13. Parfaire l'application de la politique de gestion de l'habitat du poisson du MPO en ce qui a trait à l'article 35 de la *Loi sur les pêches,* y compris les autorisations pour les exploitations aquacoles, par la gestion des interactions potentielles entre l'aquaculture et l'environnement dans un cadre d'analyse et de gestion du risque, et faire en sorte que les règles du jeu soient équitables pour l'aquaculture en regard des autres secteurs comme la pêche commerciale et la pêche récréative. En outre, il

est nécessaire d'élaborer des politiques opérationnelles visant à appuyer l'application à l'aquaculture de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* du MPO.

14. Reconnaître dans la politique la contribution de l'aquaculture à la capacité de production des ressources aquatiques en relation avec l'application de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*.

8.2.3 Eaux navigables

15. Modifier la *LPEN* afin de rationaliser le processus d'examen et de moderniser le régime de conformité et d'application en ce qui à trait à l'aquaculture.

16. Élaborer des lignes directrices nationales pour les ouvrages aquacoles afin de faciliter la prise de décisions quant aux approbations et au marquage des sites, ainsi qu'aux exigences relatives à l'aménagement des sites; évaluer les avantages d'inclure ces lignes directrices dans la réglementation aux termes de l'article 12 de la *LPEN*.

17. Modifier l'Annexe du *Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables* (*ROEN*) afin de prolonger la durée des approbations d'ouvrages et de sites aquacoles en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN*. Une durée de 20 ans est recommandée. Une analyse plus approfondie, de concert avec la GCC, est nécessaire.

8.2.4 Attribution de l'espace maritime

18. Définir et mettre en œuvre un modèle national pour la gestion intégrée de la zone côtière en commençant par des projets pilotes qui incluraient l'aquaculture avec d'autres activités et groupes d'usagers.

19. Confier à un groupe de travail spécial composé de sous-ministres adjoints la tâche d'élaborer, de façon pressante, des lignes directrices et des politiques opérationnelles nationales pour la prise de décisions sur l'attribution de l'espace maritime pour l'aquaculture.

8.2.5 Implantations et transferts d'organismes aquatiques

20. Terminer le Code national régissant les implantations et les transferts d'organismes aquatiques et l'appliquer conformément aux recommandations formulées par le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA).

8.2.6 Santé des animaux aquatiques

21. Terminer les modifications au *Règlement sur la protection de la santé des poissons* (*RPSP*) afin de refléter les besoins d'un secteur aquacole en évolution.

22. Confier à un groupe de travail spécial la tâche de superviser l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche complète de la gestion de la santé des animaux aquatiques en collaboration avec l'industrie et des vétérinaires spécialistes des animaux aquatiques. L'approche devrait comprendre : 1) la modernisation du *RPSP*; 2) de bonnes pratiques de gestion de laboratoires pour le *RPSP*; 3) des programmes de surveillance pour déterminer les taux d'infection dans les stocks de poissons sauvages et d'élevage; 4) un programme d'intervention en cas d'urgence pour s'attaquer aux défis présentés par les maladies nouvelles; 5) des recherches continues sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies[28]. Cette approche devrait prendre en compte la santé des poissons et celle des mollusques et des crustacés.

8.2.7 Autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente

23. Négocier un protocole d'entente entre le MPO et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) concernant l'application des autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente.

24. Dans le cadre des protocoles d'ententes, appuyer l'élaboration d'un règlement en vertu de la *Loi sur la santé des animaux* (*LSA*) prévoyant des autorisations pour prescrire une éradication et verser une indemnisation pour les stocks aquacoles détruits.

---

[28] Deux autres composantes critiques sont examinées séparément : 1) les autorisations pour l'éradication de poissons malades et l'indemnisation consécutive à cette mesure (section 8.2.7); et 2) l'accès à des produits thérapeutiques (section 8.2.8).

8.2.8 Accès à des produits thérapeutiques

25. Faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme pour aider à la collecte de données nécessaires à l'appui de l'homologation de produits thérapeutiques importants sur le plan stratégique pour l'aquaculture.

8.2.9 Application appropriée des pouvoirs de gestion des pêches aux activités aquacoles

26. Élaborer immédiatement une politique pour guider l'application et la mise en œuvre à l'aquaculture de la réglementation existante sur les pêches.

27. En particulier, accorder la priorité à la modification de la réglementation pour éliminer les contrôles qui ne conviennent pas aux exploitations aquacoles comme les saisons de pêche et les restrictions sur les engins et la taille des prises établis pour la gestion de la pêche traditionnelle.

28. Clarifier la politique du droit de propriété lié aux stocks aquacoles en production et mettre en œuvre les modifications législatives qui peuvent être nécessaires.

29. Élaborer une politique complète et intégrée pour : soumettre les activités aquacoles et la pêche traditionnelle aux mêmes régimes réglementaires, s'il y a lieu de le faire; établir de nouveaux régimes, au besoin, pour les activités aquacoles qui sont différentes de la pêche traditionnelle. Au fil de l'élaboration de la politique, rédiger les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à l'appui et à la mise en application de la politique.

30. Mener les analyses juridiques plus poussées qui pourraient être nécessaires à la modification des lois existantes ou à l'élaboration de nouvelle législation.

8.2.10 Accès aux ressources en poissons sauvages pour l'élevage

31. Modifier le projet de politique existant sur l'accès aux ressources aquatiques pour l'aquaculture afin de rendre officiel l'accès aux ressources sauvages pour l'aquaculture, par exemple les géniteurs et le naissain.

8.2.11 Programmes de salubrité des mollusques

32. Confier à un sous-comité spécial composé des sous-ministres adjoints d'Environnement Canada, de l'ACIA et du MPO la tâche d'analyser l'efficience et l'efficacité de l'administration et de l'exécution tripartites actuelles du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCSM) afin de déterminer si des améliorations peuvent être apportées dans les services régissant la salubrité des aliments.

33. Examiner et envisager l'application des recommandations du Comité mixte gouvernement fédéral-industrie sur la surveillance de la qualité des eaux coquillières en ce qui concerne de possibles nouveaux modes de prestation des services.

8.2.12 Pacage en mer et mise en valeur des stocks publics

34. Établir une politique, un programme, un cadre juridique et une entente de gestion renforcée, y compris des droits de permis, pour appuyer la mise en valeur des stocks publics de poissons et de mollusques. Cela s'inscrit dans un effort pour utiliser les technologies aquacoles afin d'accroître la capacité de production des pêches canadiennes.

8.3 Recommandations reliées au processus d'harmonisation fédérale-provinciale-territoriale

35. Il est recommandé que le Groupe de travail sur l'aquaculture du CCMPA établisse un mécanisme officiel, comme un comité permanent, pour la coordination et la collaboration continues entre les deux ordres de gouvernement, aux fins suivantes : discuter des questions législatives et réglementaires et les résoudre, et déterminer les responsabilités administratives, au besoin; éliminer les chevauchements et les dédoublements; et combler toute lacune dans le cadre juridique fédéral, provincial et territorial.

36. Il est aussi recommandé d'analyser s'il est opportun de modifier les protocoles d'entente fédéral-provincial-territorial existants. L'objectif consisterait à clarifier et à répartir les rôles et les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement et à s'assurer que la responsabilité administrative revient à l'ordre de gouvernement le plus en mesure d'offrir un service efficace. En cas de partage des compétences, les initiatives devraient être cohérentes et complémentaires.

Annexes — Table des matières

Annexe I— Tableau des recommandations d'initiatives prioritaires

Annexe II— Organigramme pour l'examen des lois et règlements

Annexe III— Documents de référence

Annexe IV— Lois et règlements relatifs à l'aquaculture

Annexe I — Tableau des recommandations d'initiatives prioritaires

Définition de l'aquaculture 1. Adopter une définition de travail de l'aquaculture dans le but d'une part, de faciliter la prise de décisions concernant l'application des dispositions législatives et réglementaires pertinentes à l'aquaculture et, d'autre part, de clarifier les activités de programme et aider les décideurs à déterminer si un nouveau cadre juridique traitant de façon appropriée des activités aquacoles et de la pêche traditionnelle est nécessaire et à l'élaborer le cas échéant.	**Définition de l'aquaculture** L'application du cadre législatif existant à l'aquaculture doit être éclaircie. Une définition de « travail » qui distingue les activités aquacoles de la pêche traditionnelle serait utile à la clarification de ces activités et à l'élaboration d'un nouveau régime législatif pertinent qui traite de façon appropriée des activités aquacoles et de la pêche traditionnelle.	Politique
Stabilité des exploitations 2. Établir un cadre juridique approprié pour l'aquaculture,[1] comportant un énoncé clair des droits et obligations d'origine législative reliés à la possession d'un bail ou d'un permis d'aquaculture, qui traite notamment du transfert de baux, de permis et d'autorisations d'occupation aquacole; de droits de propriété reliés à la production d'organismes aquatiques dans une concession aquacole; de la protection contre les prédateurs; de l'interaction avec les activités de navigation de tiers; et de la protection appropriée contre d'autres activités qui nuiraient à une exploitation aquacole. Des politiques de développement qui concernent la propriéte priveé peuvent nécessiter une mise en application concertée au niveau provincial et territorial.	**Stabilité des exploitations** Les aquaculteurs doivent habituellement attendre plusieurs années avant que leur exploitation n'atteigne le seuil de rentabilité. Pour s'établir, ces entreprises ont besoin de baux d'une durée convenant à l'activité commerciale exercée, ainsi que de régimes réglementaires raisonnables et transparents. Or, les droits et les obligations des aquaculteurs qui découlent du régime législatif et réglementaire existant ne sont pas clairs, non plus que la matière utilisée pour les mettre en application.	Politique et/ou outil réglementaire et/ou législatif

[1] L'analyse de l'approche à long terme visant à garantir un cadre juridique approprié n'est pas terminée. Les options sont analysées dans la section 7.2.

3. Pendant la préparation du nouveau cadre juridique pour l'aquaculture, élaborer un énoncé de principes clair sur les obligations et droits légaux des aquaculteurs.		
4. Confier à un groupe de travail spécial du ministère des Pêches et des Océans (MPO), composé entre autres, de représentants de la Garde côtière canadienne (GCC) et du Bureau du commissaire au développement de l'aquaculture (BCDA), auquel pourrait participer l'industrie de l'aquaculture, la tâche de déterminer les droits et les responsabilités à l'égard de la navigation sur une concession aquacole par des personnes autres que le détenteur du bail. Cette tâche pourrait être ajoutée au mandat du groupe de travail du MPO déjà mis sur pied pour examiner l'utilisation du *Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux*.[2]	De plus, il existe de l'incertitude quant aux droits d'accès du public aux eaux avoisinant les sites aquacoles, à la prévention de la perturbation des activités aquacoles par d'autres utilisateurs de ressources aquatiques, à la propriété des espèces ne faisant pas partie de l'élevage sur les concessions et à la question de la gestion des prédateurs naturels dans les sites d'aquaculture. Les décisions relatives aux autorisations d'entrave à la navigation en vertu de la *LPEN* et les conseils sur les interactions avec les pêcheries sont particulièrement importants pour l'affectation de l'espace aquatique. En ce qui concerne la navigation, il est clair qu'un site aquacole ne sera pas approuvé s'il se trouve au milieu d'une importante voie de navigation. Par contre, il n'y a pas de politique claire et pr cise pour déterminer si une entrave à la navigation est acceptable ou quel type d'effet sur une pêche traditionnelle est acceptable, et dans quelle mesure.	Politique et/ ou outil réglementaire
5. Favoriser la stabilité à long terme des exploitations en augmentant de façon significative la durée des approbations de baux, de permis, d'autorisations d'occupation aquacole et d'autres autorisations. Il est recommandé, à la suite de l'examen, de viser une durée de 20 ans. Cependant, une analyse plus poussée de la question est nécessaire.	Une partie de l'incertitude est reliée au manque de sécurité à long terme pour diverses formes d'autorisation et d'octroi de permis pour des activités aquicoles. C'est un facteur qui décourage les investissements privés en aquaculture.	Outil réglementaire et/ou législatif

[2] Ce groupe de travail, mis sur pied au MPO, a pour tâche d'examiner les questions de navigation dans le contexte de la protection de l'environnement, mais ses travaux pourraient être prolongés pour qu'il les étudie également en fonction de la protection des exploitations aquacoles.

6. Analyser le besoin de dispositions législatives et réglementaires supplémentaires pour aider le gouvernement fédéral au chapitre de la délivrance et de l'administration des baux et des permis.	L'absence de politique et de réglementation fédérales claires sur les baux (ou la délégation des responsabilités administratives aux provinces) nuit au développement du secteur de l'aquaculture, en particulier suite au nouvel intérêt pour le développement aquacole en haute mer.[3]	Outil réglementaire et/ou législatif
Gestion du risque 7. Élaborer une politique générale stipulant que la gestion appropriée du risque dans la prise de décisions doit être incorporée dans toutes les politiques concernant l'aquaculture.	**Gestion du risque** L'incorporation d'un processus de gestion du risque dans la politique et la réglementation et une approche claire du principe de précaution sont essentiels à une prise de décisions efficace concernant l'aquaculture. L'absence de ces importantes politiques a découragé les investissements dans le secteur et nui à la compétitivité de l'industrie aquacole canadienne. Le principe de précaution demeure mati re à discussion au sein du gouvernement fédéral. Par conséquent, l'absence d'une seule définition négociée du principe de précaution en matière d'aquaculture a entraîné des décisions non uniformes et parfois arbitraires par le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les implantations et les transferts d'organismes aquatiques.	Politique

[3] À l'heure actuelle, il n'y a pas d'entente fédérale-provinciale établissant qui est responsable du fond de la mer.

	Le present examen conclut que le gouvernement fédéral devrait déterminer le mode d'application du principe de précaution à l'aquaculture. La gestion du risque est utilisée depuis longtemps dans la réglementation de nombreux secteurs, y compris la salubrité des aliments, les approbations de produits thérapeutiques, la gestion des pêches et l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'évaluation des risques sert à déterminer la nature et le niveau du risque. Le processus d'évaluation doit être objectif et fondé sur des principes scientifiques valables, l'information non scientifique n'étant considérée qu'en second lieu. La gestion du risque consiste à établir et à élaborer des mesures de mitigation et à faire connaître les risques et leur gestion à un plus large public. Elle est utilisée pour déterminer et mettre en application des interventions appropriées, et elle doit prendre en compte d'autres facteurs en plus des aspects scientifiques, notamment des considérations sur les plans social, économique, culturel, politique et stratégique.	

	L'utilisation de la gestion du risque de concert avec une approche de précaution bien définie donne aux décideurs des outils puissants qui se renforcent mutuellement et qui soutiennent le développement durable. Les deux sous-tendent essentiellement la prise de meilleures décisions dans des conditions où l'information disponible est incomplète. S'ils sont appliqués à l'aquaculture, ces outils visent à réduire la probabilité de résultats inacceptables par l'adoption de pratiques qui tiennent en compte des incertitudes reliées aux opérations aquacoles particulières et du potentiel de risques pour l'environnement. Afin d'établir objectivement la nature et le niveau du risque associé à l'aquaculture, il est essentiel que l'évaluation et la gestion du risque soient incorporées dans tous les processus d'examen concernant les activités en aquaculture. De plus, le gouvernement doit mettre au point une approche fédérale cohérente de l'application du principe de précaution.	

Mesures de gestion et de protection de l'environnement, y compris les évaluations environnementales et l'article 36 de la *Loi sur les pêches*	**Mesures de gestion et de protection de l'environnement, y compris les évaluations environnementales et l'article 36 de la *Loi sur les pêches***	Politique
8. Continuer, de façon pressante, à améliorer la coordination des politiques et initiatives en matière de gestion de l'environnement entre les nombreux ministères et organismes fédéraux concernés, en fournissant, le cas échéant, des lignes directrices et des normes. Ces politiques et initiatives devraient être uniformisées avec les provinces afin que le processus d'examen et d'approbation fédéral soit plus efficace, prévisible et rapide.	Le défi fondamental consiste à s'assurer que le large spectre varié actuel des mesures fédérales fonctionne de façon plus efficace, plus cohérente et plus équitable. L'industrie de l'aquaculture est confrontée à un certain nombre d'exigences parfois chevauchantes en ce qui a trait aux mesures environnementales à la fois au niveau fédéral, provincial et territorial entraînant des coûts supplémentaires, des retards et beaucoup de confusion tant pour l'industrie que pour le gouvernement. À l'heure actuelle, peu de normes ou lignes directrices sont disponibles aux promoteurs pour la planification et la mise sur pied d'une entreprise aquacole. L'absence de lignes directrices officielles cause du retard dans la prise de décisions, et un manque d'uniformité dans l'interprétation de la réglementation et dans l'orientation des décisions.	
9. À long terme, étendre la notion de processus rationnels et efficaces à une approche plus officielle de « guichet unique » pour l'examen des projets d'aquaculture. Ce « guichet unique » pourrait prendre à sa charge l'ensemble des normes, lignes directrices et autres règles fédérales, provinciales et territoriales pertinentes qui s'appliquent au cycle de vie complet d'un projet d'aquaculture	La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (*LCEE*) fournit le fondement pour l'examen des effets potentiels sur l'environnement d'exploitations aquacoles proposées nécessitant une décision fédérale, comme une approbation en vertu de la *LPEN*, ou du financement fédéral. En outre, le *Règlement sur la coordination fédérale* afférent à la Loi prévoit qu'une seule évaluation environnementale fédérale est effectuée pour un projet proposé.	Politique

depuis les critères de sélection et de conception des sites jusqu'au procédures de démantèlement, en passant par les lignes directrices ou codes d'exploitation.	Par ses ententes bilatérales sur l'harmonisation, la *LCEE* fournit également un lien avec les processus d'évaluation environnementale des provinces. Toutefois, en plus des exigences de la *LCEE* et des évaluations environnementales provinciales, s'il existe une panoplie de politiques, de règlements et de lois fédérales qui traitent de composantes ou de questions environnementales précises.	
10. Confier à un groupe de travail spécial la tâche de définir une démarche provisoire pour aider les agents sur le terrain et l'industrie à répondre aux exigences de la *LCEE*, tout en établissant les critéres à long terme pour les évaluations.	La plupart des nouvelles structures de culture en suspension sont désormais considérées comme un « ouvrage » en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN*, ce qui nécessite une évaluation environnementale aux termes de la *LCEE*. Cette dernière exigence est relativement récente et, à ce jour, aucun outil n'a été préparé pour aider l'industrie à comprendre le processus et à s'y conformer. De plus, aucune période de transition pour se conformer aux nouvelles exigences n'a été prévue.	Politique et/ou outil réglementaire
11. Mettre en œuvre une stratégie pour élaborer rapidement une approche cohérente de l'application de la *LCEE* à l'échelle du pays, qui devrait comprendre la mise au point de modèles d'examen préalable par catégorie aux fins d'une application efficiente et efficace du processus de la *LCEE*.	Il semblerait que le MPO exigera d'autres informations en plus de celles soumises avec une demande initiale pour compléter les examens des exploitations aquacoles aux termes de la *LCEE*. Jusqu'à ce que les exigences soient éclaircies, l'industrie devra éponger certains coûts additionnels. Étant donné que nombre des préoccupations environnementales se ressemblent pour divers types d'activités aquacoles, l'examen préalable par catégorie pourrait contribuer à réduire les coûts tout en assurant la qualité des évaluations.	

	L'examen préalable par catégorie est un processus de planification selon lequel les projets qui sont assujettis à un examen préalable en vertu de la *LCEE* et qui ont en commun certaines caractéristiques ainsi que des effets environnementaux prévisibles et atténuables, sont soumis à un examen préalable en fonction d'un « modèle de rapport d'examen préalable par catégorie » approuvé par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et selon une méthode d'examen formulée dans la Loi. L'examen préalable par catégorie réduirait aussi les coûts et le temps nécessaire pour l'examen des demandes par le gouvernement. L'adoption de l'examen préalable par catégorie ou d'une ligne directrice sectorielle complète pour l'aquaculture qui comprend l'étude des besoins d'information des différentes compétences, simplifierait le processus pour les exploitants et pourrait contribuer à établir des critères plus clairs pour l'évaluation par les autorités responsables. L'examen préalable par catégorie pourrait aussi être structuré de manière à aider les auteurs de propositions à respecter les exigences d'autres lois fédérales en matière d'information.	
12. Confier à un groupe de travail spécial, dirigé par Environnement Canada, la tâche d'analyser le type de cadre réglementaire qui pourrait être élaboré en vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne les mesures d'atténuation nécessaires en cas du dépôt de substances nocives par les exploitations aquacoles dans les eaux habitées par des poissons. L'industrie aquacole devrait être consultée tout au long de cet exercice.	Le dépôt de substances nocives dont il est question à l'article 36 de la *Loi sur les pêches* est un exemple de manque de clarté quant à l'application de la législation. En fournissant des normes claires et transparentes, la réglementation découlant de l'article 36 pourrait donner aux intéressés l'assurance d'un contrôle sur les interactions environnementales. En outre, en précisant des normes de conformité, la réglementation fournirait une garantie supplémentaire au secteur de l'aquaculture et aux institutions financières.	Politique et/ou outil réglementaire

Protection de l'habitat du poisson 13. Parfaire l'application de la politique de gestion de l'habitat du poisson du MPO en ce qui a trait à l'article 35 de la *Loi sur les pêches*, y compris les autorisations pour les exploitations aquacoles, par la gestion des interactions potentielles entre l'aquaculture et l'environnement dans un cadre d'analyse et de gestion du risque, et faire en sorte que les règles du jeu soient équitables pour l'aquaculture en regard d'autres secteurs comme la pêche commerciale et la pêche récréative. En outre, il est nécessaire d'élaborer des politiques opérationnelles visant à appuyer l'application à l'aquaculture de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* du MPO.	**Protection de l'habitat du poisson** Les gouvernements fédéral et provinciaux sont réticents à accorder des baux pour des sites aquacoles ou leur expansion en raison de l'ambiguïté dans l'application de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* du MPO (1986) à l'aquaculture. Ce facteur nuit aux investissements dans l'industrie aquacole au Canada. L'article 35 de la *Loi sur les pêches* qui concerne la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson est lourd de conséquences pour le développement de l'aquaculture. Son application à l'industrie aquacole n'est pas claire, ce qui complique l'exécution et la conformité du point de vue à la fois des responsables de la réglementation et des aquaculteurs. À ce jour, l'expérience du MPO de l'application de sa politique sur l'habitat à l'aquaculture a été limitée, et le Ministère n'a pas encore défini de démarche claire et cohérente qui reconnaît la contribution de l'aquaculture à l'ensemble de la production des ressources aquatiques. Les fonctionnaires fédéraux disposent de peu de lignes directrices pour les aider à prendre des décisions et faire des recommandations aux provinces concernant les demandes de baux et la surveillance des activités aquacoles. En outre, l'application de la politique sur l'habitat doit être précisée quant à la façon de traiter les interactions potentielles entre l'aquaculture et l'environnement dans un cadre d'analyse du risque. La politique doit aussi être appliquée de façon équitable à l'aquaculture et aux autres secteurs comme la pêche commerciale et la pêche récréative.	Politique

14. Reconnaître dans la politique la contribution de l'aquaculture à la capacité de production des ressources aquatiques en relation avec l'application de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*.	Dans les cas où l'aquaculture augmente la production de poissons et de mollusques et contribue à la capacité de production des lacs et des océans, son apport à la production totale de poissons doit être reconnu. L'actuelle politique du MPO sur l'habitat se limite à protéger l'habitat de façon à maintenir la capacité de production « naturelle » pour les pêches commerciales, récréatives et de subsistance. En outre, les principes « d'aucune perte nette » et « de gain net » doivent être clarifiés afin de prendre en compte la contribution de l'aquaculture à la capacité de production.	Politique
Eaux navigables 15. Modifier la *LPEN* afin de rationaliser le processus d'examen et de moderniser le régime de conformité et d'application en ce qui à trait à l'aquaculture.	**Eaux navigables** La plupart des structures pour l'élevage en suspension doivent être approuvées en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN* parce qu'elles peuvent gêner de façon significative la navigation. L'expansion de l'industrie a provoqué une augmentation de la charge de travail et de la complexité des décisions aux termes de la *LPEN* entraînant ainsi des retards dans l'obtention des autorisations pour les nouveaux sites. En proposant des modifications à la *LPEN* ou des changements administratifs, la GCC travaille activement à rationaliser et à clarifier les processus d'examen et à améliorer les mesures visant à assurer la conformité aux conditions une fois les approbations accordées.	Outil législatif
16 Élaborer des lignes directrices nationales pour les ouvrages aquacoles afin de faciliter la prise de décisions quant aux approbations et au marquage des sites, ainsi qu'aux exigences relatives à l'aménagement des sites; évaluer les avantages d'inclure ces lignes directrices dans la réglementation aux termes de l'article 12 de la *LPEN*.	Une mise à jour des lignes directrices s'impose et, à long terme, des dispositions réglementaires pourraient être nécessaires pour aider le personnel sur le terrain à prendre des décisions efficaces et cohérentes.	Outil réglementaire et/ou politique

17. Modifier l'Annexe du *Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables* (*ROEN*) afin de prolonger la durée des approbations d'ouvrages et de sites aquacoles en vertu du paragraphe 5(1) de la *LPEN*. Une durée de 20 ans est recommandée. Une analyse plus approfondie, de concert avec la GCC, est nécessaire.	Aux termes du paragraphe 5(1), la durée de l'approbation pour un ouvrage aquacole est actuellement de cinq ans. Cette règle ne tient pas compte du fait qu'une exploitation aquacole atteint seulement le seuil de rentabilité à long terme. La durée des approbations devrait en conséquence être prolongée afin de garantir aux investisseurs et aux financiers que le bail est un actif sûr, pour autant que l'aquaculteur respecte les conditions du bail.	Outil réglementaire
Attribution de l'espace maritime 18. Définir et mettre en œuvre un modèle national pour la gestion intégrée de la zone côtière en commençant par des projets pilotes qui incluraient l'aquaculture avec d'autres activités et groupes d'usagers.	**Attribution de l'espace maritime** Divers groupes se livrent une vive concurrence pour l'utilisation des eaux publiques, notamment les plaisanciers, les pêcheurs, les aquaculteurs, les transporteurs maritimes, les promoteurs intéressés à mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières en mer. La gestion intégrée de la zone côtière constitue un moyen par lequel des décisions pondérées à long terme pourraient être prises sur l'utilisation des zones côtières et hauturières, y compris à des fins aquacoles et de mise en valeur. Toutefois, il faut du temps pour mettre en place un mécanisme efficace de gestion intégrée de la zone côtière. Compte tenu des besoins actuels du secteur aquacole, cette attente est inacceptable.	Politique
19. Confier à un groupe de travail spécial composé de sous-ministres adjoints la tâche d'élaborer, de façon pressante, des lignes directrices et des politiques opérationnelles nationales pour la prise de décisions sur l'attribution de l'espace maritime pour l'aquaculture.	En même temps, l'absence de lignes directrices pour aider le personnel opérationnel à décider de l'attribution des ressources retarde le processus de prise de décisions et gêne la croissance du secteur.	Politique

Implantations et transferts d'organismes aquatiques 20. Terminer le Code national régissant les implantations et les transferts d'organismes aquatiques et l'appliquer conformément aux recommandations formulées par le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA).	**Implantations et transferts d'organismes aquatiques** L'industrie de l'aquaculture doit avoir accès à des stocks de géniteurs de qualité supérieure et être assujettie à des politiques appropriées pour les implantations et les transferts d'organismes aquatiques afin d'améliorer sa compétitivité internationale. En aquaculture, comme dans l'élevage classique du bétail, des programmes d'amélioration génétique sélectifs sont appliqués pour obtenir des stocks plus performants. Certains pays devancent le Canada dans la création de lignées de géniteurs très performants. L'industrie canadienne doit avoir accès à ces lignées. L'importation au Canada de stocks de géniteurs est retardée par le manque de politiques claires et l'absence d'une approche de gestion du risque pour les implantations et les transferts. Pour l'industrie, cela s'est traduit par des décisions retardées et incohérentes, affectant ainsi sa compétitivité. L'absence de cadre stratégique clair peut résulter en des demandes d'implantation insuffisamment documentées pour la prise de décisions, retardant alors les décisions et multipliant les examens d'une seule demande. Un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les implantations et les transferts d'organismes aquatiques a été créé sous l'égide du CCMPA. Sa tâche consiste à parfaire un code national sur les implantations et les transferts volontaire d'organismes aquatiques, comprenant un processus complet d'évaluation du risque et un mécanisme d'arbitrage des différends reliés aux implantations et aux transferts qui touchent plus d'une province ou territoire. Afin de fournir à l'industrie de l'aquaculture un bon accès aux stocks de géniteurs de qualité supérieure, il faut immédiatement mener à bonne fin la rédaction de ce code national sur les implantations et les transferts d'organismes aquatiques dans un cadre d'analyse et de gestion des risques.	Politique

Santé des animaux aquatiques 21. Terminer les modifications au *Règlement sur la protection de la santé des poissons* (*RPSP*) afin de refléter les besoins d'un secteur aquacole en évolution. 22. Confier à un groupe de travail spécial la tâche de superviser l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche complète de la gestion de la santé des animaux aquatiques en collaboration avec l'industrie et des vétérinaires spécialistes des animaux aquatiques. L'approche devrait comprendre : 1) la modernisation du *RPSP*; 2) de bonnes pratiques de gestion de laboratoires pour le *RPSP*; 3) des programmes de surveillance pour déterminer les taux d'infection dans les stocks de poissons sauvages et d'élevage; 4) un programme d'intervention en cas d'urgence pour relever les défis présentés par les maladies nouvelles; 5) des recherches continues sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies[4]. Cette approche devrait prendre en compte la santé des poissons et celle des mollusques et des crustacés.	**Santé des animaux aquatiques** Le programme canadien actuel qui s'applique à la santé des animaux aquatiques est incomplet et ne fonctionne pas de façon efficace. Ce facteur a aussi nui à la productivité et à la compétitivité de l'industrie. Pour l'élevage des animaux terrestres, le Canada dispose d'un programme national sur la santé des animaux. Le présent examen conclut qu'il faut étendre de toute urgence cette même approche complète à l'aquaculture, y compris des mesures comme : la modernisation du *Règlement sur la protection de la santé des poissons* (*RPSP*); la mise en place d'un programme d'assurance et de contrôle de la qualité pour le *RPSP*; un programme national de surveillance des maladies des poissons sauvages et d'élevage; un programme d'intervention en cas d'urgence pour faire face à de nouvelles maladies; et des recherches continues sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies. La question de la santé des animaux aquatiques est aussi examinée par le Groupe de travail sur l'aquaculture du CCMPA. Il faut s'assurer de la cohérence entre les recommandations approuvées par le CCMPA et toute mesure qui pourrait être prise par le gouvernement fédéral concernant la santé des animaux aquatiques.	Politique et outil réglementaire

[4] Deux autres composantes critiques sont examinées séparément : 1) les autorisations pour l'éradication de poissons malades et l'indemnisation consécutive à cette mesure; 2) l'accès aux produits thérapeutiques. Une discussion de ces questions suit.

Autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente 23. Négocier un protocole d'entente entre le MPO et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) concernant l'application des autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente.	**Autorisations pour prescrire une éradication d'animaux aquatiques et verser une indemnisation subséquente** La capacité d'ordonner l'éradication de poissons malades et d'indemniser les propriétaires pour les coûts reliés à l'éradication est une composante reconnue d'une gestion efficace de la santé des animaux. Alors que le fédéral dispose d'un programme pour gérer l'éradication des animaux de ferme terrestres et l'indemnisation des éleveurs touchés, ce programme ne vise pas les animaux aquatiques d'élevage. Des mécanismes juridiques existent actuellement pour fournir de telles autorisations, mais leur application dépend de l'obtention de ressources financières et de la coordination interministérielle. En mettant au point de telles mesures, il faut prendre en compte les caractéristiques spéciales de l'élevage des poissons et l'état des connaissances actuelles sur les agents pathogènes et la lutte contre les maladies des poissons.	Politique
24. Dans le cadre des protocoles d'ententes, appuyer l'élaboration d'un règlement en vertu de la *Loi sur la santé des animaux* (*LSA*) prévoyant des autorisations pour prescrire une éradication et verser une indemnisation pour les stocks aquacoles détruits.	Alors que la *LSA* et son règlement d'application comportent à l'heure actuelle des dispositions pour les « autres » animaux et des agents pathogènes non précisés, une réglementation visant spécifiquement les animaux aquatiques sera peut-être nécessaire à long terme.	Outil réglementaire

Accès à des produits thérapeutiques 25. Faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme pour aider à la collecte de données nécessaires à l'appui de l'homologation de produits thérapeutiques importants sur le plan stratégique pour l'aquaculture.	**Accès à des produits thérapeutiques** L'accès à une panoplie adéquate de produits thérapeutiques est une composante importante d'une gestion efficace de la santé des poissons. Au Canada, les aquaculteurs ont accès à une gamme de produits homologués beaucoup plus restreinte que ceux des pays les plus importants en terme de production aquacole comme la Norvège. Le fait de ne pas avoir accès au Canada à la même diversité de produits thérapeutiques disponibles dans les principaux pays producteurs nuit au développement des élevages de poissons au Canada. Le secteur canadien de l'aquaculture représente un petit marché pour les fabricants de produits thérapeutiques[5] et le coût associé à la production des données nécessaires à l'appui de l'homologation des produits dépasse souvent les recettes qui pourraient être tirées de leur production et de leur vente. Une façon de promouvoir une augmentation des demandes d'homologation de produits consisterait à établir un programme de financement de la collecte des données sur les produits ayant une importance stratégique. Il faudrait alors des ressources financières additionnelles.	Politique

[5] L'industrie est de petite taille, et utilise peu de produits thérapeutiques comparativement à certains secteurs de production d'aliments. À cause notamment de préoccupations environnementales, de la perception des consommateurs et des coûts, les aquaculteurs n'utilisent pas de médicaments pour prévenir les maladies ni pour promouvoir la croissance.

Application appropriée des pouvoirs de gestion des pêches aux activités aquacoles 26. Élaborer immédiatement une politique pour guider l'application et la mise en oeuvre à l'aquaculture de la réglementation existante sur les pêches. 27. En particulier, accorder la priorité à la modification de la réglementation pour éliminer les contrôles qui ne conviennent pas aux exploitations aquacoles comme les saisons de pêche et les restrictions sur les engins et la taille des prises établis pour la gestion de la pêche traditionnelle. 28. Clarifier la politique du droit de propriété lié aux stocks aquacoles en production et mettre en oeuvre les modifications législatives qui peuvent être nécessaires. 29. Élaborer une politique complète et intégrée pour : soumettre les activités aquacoles et la pêche traditionnelle aux mêmes régimes réglementaires, s'il y a lieu de le faire; établir de nouveaux régimes, au besoin, pour les activités aquacoles qui sont différentes de la pêche traditionnelle. Au fil de l'élaboration de la politique, rédiger les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à l'appui et à la mise en application de la politique. 30. Mener les analyses juridiques plus poussées qui pourraient être nécessaires à la modification des lois existantes ou à l'élaboration de nouvelle législation.	**Application appropriée des pouvoirs de gestion des pêches aux activités aquacoles** L'aquaculture n'était pas une activité importante quand la Constitution ainsi que les lois et règlements existants sur les pêches ont été élaborés. Les activités aquacoles n'ont donc pas été prises en compte lors de la rédaction du régime législatif actuel. En outre, il y a très peu de jurisprudence qui traite de la façon dont le régime législatif existant s'applique aux activités aquacoles. En d'autres mots, l'interprétation du mode d'application des mesures juridiques actuelles à l'aquaculture est complexe et incertaine. Des exposés de principes clairs seraient d'un grand secours pour guider l'interprétation de la législation sur les pêches. En particulier, des lignes directrices provisoires sont nécessaires pour indiquer clairement quand la réglementation sur les pêches qui s'applique à la pêche traditionnelle devrait s'appliquer également aux activités aquacoles. Ces lignes directrices pourraient fort bien constituer le fondement d'un nouveau cadre de réglementation des activités aquacoles. Pour l'heure, cette question se pose surtout en ce qui concerne la culture de mollusques dans les Maritimes. Alors que les mesures réglementaires découlant de la *Loi sur les pêches* permettent au MPO d'exercer un contrôle sur les pêches publiques et de gérer les stocks sauvages de façon appropriée, il ne convient pas d'appliquer ces mêmes mesures aux activités aquacoles étant donné que les animaux cultivés appartiennent à des intérêts privés.	Outil réglementaire Politique Outil réglementaire et/ou législatif

Accès aux ressources en poissons sauvages pour l'élevage 31. Modifier le projet de politique existant sur l'accès aux ressources aquatiques pour l'aquaculture afin de rendre officiel l'accès aux ressources sauvages pour l'aquaculture, par example, les géniteurs et le naissan.	**Accès aux ressources en poissons sauvages pour l'élevage** L'industrie de l'aquaculture doit avoir accès à certains stocks de poissons sauvages pour mener des recherches, s'approvisionner en géniteurs et procéder à l'engraissement. Pour l'heure, le MPO peut affecter des ressources en poissons à diverses fins, y compris pour l'aquaculture. Par contre, il n'y a pas de politique nationale claire sur l'affectation de ces ressources à l'aquaculture. Le manque d'accès aux ressources en poissons sauvages pour l'approvisionnement en géniteurs et l'accès limité aux juvéniles nuisent à la recherche, au développement et à la commercialisation subséquente de nouvelles espèces pour l'élevage au Canada. Bien que l'accès des exploitations de mollusques au naissain sauvage ne constitue pas un problème jusqu'à maintenant, une meilleure garantie d'accès est nécessaire pour protéger les investissements en aquaculture et en attirer d'autres à l'avenir.	Politique

Programmes de salubrité des mollusques 32. Confier à un sous-comité spécial composé des sous-ministres adjoints d'Environnement Canada, de l'ACIA et du MPO la tâche d'analyser l'efficience et l'efficacité de l'administration et de l'exécution tripartites actuelles du Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCSM) et de déterminer si des améliorations peuvent être apportées dans les services régissant la salubrité des aliments. 33. Examiner et envisager l'application des recommandations du Comité mixte gouvernement fédéral-industrie sur la surveillance de la qualité des eaux coquillières en ce qui concerne de possibles nouveaux modes de prestation des services.	**Programmes de salubrité des mollusques** Le Programme canadien de contrôle de la salubrité des mollusques (PCSM) a été mis sur pied en 1925 pour s'assurer que toutes les zones de croissance des mollusques répondent aux critères approuvés pour la qualité de l'eau, que leurs sources de pollution sont détectées et que tous les mollusques vendus dans le commerce soient récoltés et manipulés de façon appropriée. Certaines zones de croissance, ainsi que des activités et produits reliés aux mollusques, présentent un bon potentiel pour la production aquacole, mais ne sont pas couverts par le PCSM. Le manque de ressources financières du gouvernement ou l'absence de mécanismes d'application de rechange en appui à ces activités et produits nuit à l'expansion du secteur des mollusques. Il faut un programme renforcé de surveillance de la salubrité des mollusques pour favoriser l'expansion de leur culture. Le PCSM, comprenant des programmes de surveillance de la qualité de l'eau et de dépistage des biotoxines, est appliqué par le gouvernement fédéral depuis les années 1940. Certaines espèces de mollusques doivent être récoltées en totalité dans les zones côtières couvertes par ces programmes, mais l'étendue et le nombre de ces zones ont été restreints pour diverses raisons. Étant donné les ressources limitées et la hausse des demandes de service, il faut accroître l'efficacité des modes de prestation du service dans le cadre de ces programmes.	Politique

Pacage en mer et mise en valeur des stocks publics 34. Établir une politique, un programme, un régime juridique et une entente de gestion renforcée, y compris des droits de permis, pour appuyer la mise en valeur des stocks publics de poissons et de mollusques. Cela s'inscrit dans un effort pour utiliser les technologies aquacoles afin d'accroître la capacité de production des pêches canadiennes.	**Pacage en mer et mise en valeur des stocks publics** La mise en valeur et le pacage en mer des stocks publics pourraient accroître de façon significative les possibilités de capture pour la pêche traditionnelle, créer de nouveaux débouchés pour les industries de l'approvisionnement de la pêche et de l'aquaculture et améliorer la collaboration et les liens entre les secteurs de la pêche traditionnelle et de l'aquaculture. Le cadre réglementaire actuel ne contient pas de politique ni de disposition précise qui encourage la mise en valeur et le pacage en mer des stocks publics. Il ressort du présent examen qu'il est nécessaire d'établir une stratégie de mise en valeur efficace et de l'appuyer par des changements appropriés à la politique et à la réglementation. Les premières mesures de mise en valeur des stocks devraient porter sur des mollusques sessiles comme les pétoncles et les myes parce que leur gestion est beaucoup plus simple que celle d'espèces mobiles. Après analyse il ressort que, la politique et la plupart des pouvoirs qui seraient nécessaires pour mettre de l'avant des activités de mise en valeur des stocks seraient similaires pour les poissons et les mollusques.	Politique et outil réglementaire

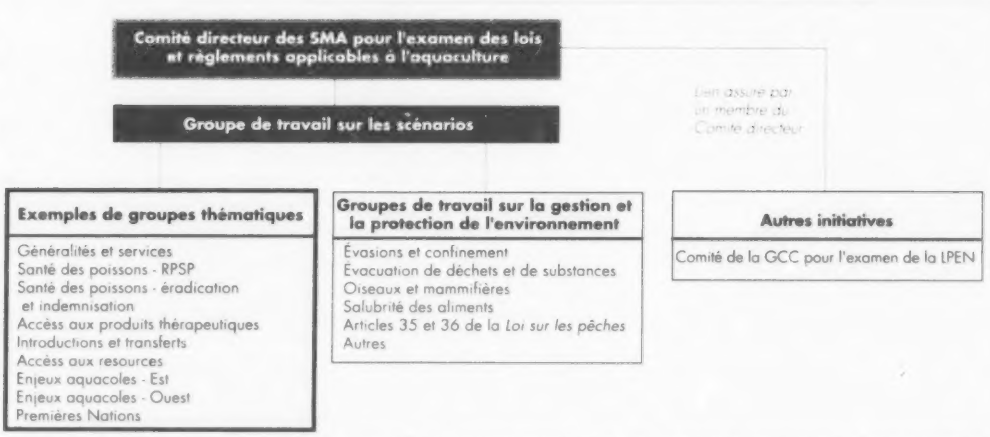
Harmonisation fédérale-provinciale-territoriale 35. Il est recommandé que le Groupe de travail sur l'aquaculture du CCMPA établisse un mécanisme officiel, comme un comité permanent, pour la coordination et la collaboration continues entre les deux ordres de gouvernement, aux fins suivantes: discuter des questions législatives et réglementaires et les résoudre, et déterminer les responsabilités administratives, au besoin; éliminer les chevauchements et les dédoublements; et combler toute lacune dans le cadre juridique fédéral, provincial et territorial.	**Harmonisation fédérale-provinciale-territoriale** Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires reconnaissent qu'il est nécessaire d'harmoniser, dans la mesure du possible, l'administration de l'aquaculture. Par l'entremise du Groupe de travail sur l'aquaculture du CCMPA, le BCDA et les provinces/territoires compilent des listes de tous les domaines de compétence et d'administration liés à aquaculture.	
36. Il est aussi recommandé d'analyser s'il est opportun de modifier les protocoles d'ententes fédéral-provincial-territorial existants. L'objectif consisterait à clarifier et à répartir les rôles et les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement et à s'assurer que la responsabilité administrative revient à l'ordre de gouvernement le plus en mesure d'offrir un service efficace. En cas de partage des compétences, les initiatives devraient être cohérentes et complémentaires.	La prochaine étape consiste à discuter conjointement des rôles et des responsabilités aux fins de l'harmonisation.	

Stratégie à Long Terme (Phase II)

Voir la section 7.2.

Annexe II

1. Organigramme pour l'examen des lois et règlements



Annexe III — Documents de référence

*Carey, Tim. (Tim Carey and Associates) March 2000. Options for Implementing Eradication and Compensation Programs Related to Diseases of Aquatic Organisms in Canada. Office of the Commissioner for Aquaculture Development — Special Paper, Ottawa, 47 p.

Egan, David. (GCC Consulting Group Limited and PricewaterhouseCoopers). October 1999. The Financial and Economic Impacts of Federal Regulation on the Aquaculture Industry of Canada's East and West Coasts. Phase II: Report of the Federal Aquaculture Regulatory Review. Canadian Aquaculture Industry Alliance, Ottawa, 62 p.

Everingham, Chris and Kathryn Fisher. (Beak International Incorporated and Everingham Associates). March 1998. An Aquaculture Regulatory Review Project to Assess the Impact of Selected Federal Regulations on Business. Phase I: An Industry's Perspective Report on Workshop/Questionnaire Results. Canadian Aquaculture Industry Alliance, Ottawa, 138 p.

Ministre des Approvisionnements et Services. Mars 1995. *Stratégie fédérale de développement de l'aquaculture*. Direction générale des communications. Ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, 18 p., MPO/5066.

*Rogers, Brian. (Rogers Consulting Inc.) March 2000. Review of Legal and Policy Frameworks Used to Regulate and Legislate Aquaculture in Australia, Japan, New Zealand, Norway, and the United States. Office of the Commissioner for Aquaculture Development – Special Paper, Ottawa, 96p.

*Shillington, Tom. (Shillington & Burns Consultants Inc.) February 2000. A Proposed Environmental Management and Protection Regime for Aquaculture Development in Canada. Aquaculture Legal Review Environmental Management and Protection Working Group, Office of the Commissioner for Aquaculture Development — Special Paper, Ottawa, 25 p.

*Stechey, Dan, March 9, 2000. 'Scope of Aquaculture Activities.' Office of the Commissioner for Aquaculture Development – Unpublished Paper, 3 p.

Le BCDA fournira aux parties intéressées la copie sous forme électronique des documents de référence de l'Annexe III indiqués d'un astérisque (*). On peut obtenir les autres documents auprès des sources indiquées ou du BCDA.

Annexe IV — Lois et règlements relatifs à l'aquaculture

Lois et règlements fédéraux rélatifs à l'aquaculture

- Lois de crédits
  - Règlement sur l'assurance-prêt dans la région de l'Atlantique
  - Règlement sur l'assurance-prêt dans le nord de l'Ontario
- Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique
  - Règlement sur l'assurance-prêt de l'APECA
  - Règlements sur les prêts-action
- Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique
- Loi sur la marine marchande du Canada
  - Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux
- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement
- Loi sur les espèces sauvages du Canada
  - Règlement sur les réserves d'espèces sauvages
- Loi sur la protection des pêcheries côtières
  - Règlement sur la protection des pêcheries côtières
- Loi sur l'équité en matière d'emploi
  - Règlement sur l'équité en matière d'emploi
- Loi sur la taxe d'accise
  - Règlement sur les biens liés à l'agriculture ou à la pêche (TPS/TVH)
- Loi relative aux aliments du bétail
  - Règlement sur les aliments du bétail
- Loi sur la gestion des finances publiques
- Loi sur les pêches
  - Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones
  - Règlement de pêche de l'Atlantique
  - Règlement de pêche (dispositions générales)
  - Règlement sur la protection de la santé des poissons
  - Règlement sur les produits ichtyotoxiques
  - Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé
  - Règlement sur les mammifères marins
  - Règlement de pêche des provinces maritimes
  - Règlement de pêche de l'Ontario
  - Règlement de pêche du Pacifique

- Règlement de pêche du Québec
- Loi sur le développement de la pêche
- Loi sur l'inspection du poisson
  - Règlement sur l'inspection du poisson
- Loi sur les aliments et drogues
  - Règlement sur les aliments et drogues
- Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce
- Loi sur la santé des animaux
  - Règlement sur la santé des animaux
- Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs
- Loi sur la protection des eaux navigables
- Loi sur les produits antiparasitaires
  - Règlement sur les produits antiparasitaires
- Loi sur les océans

Lois et règlements provinciaux et territoriaux relatifs à l'aquaculture

Colombie-Britannique (en anglais seulement)

- Aquaculture Regulation
- Aquaculture Waste Control Regulations
- Corporation Capital Tax Act
- Environmental Assessment Act
- Farm Practices Protection Act
- Fisheries Act
- Freedom of Information and Protection of Privacy Act
- Industrial Development Incentive Act
- Lands Act
- Municipal Act
- Small Business Venture Capital Act
- Social Service Tax Act
- Waste Management Act
- Wildlife Act
- Fish Inspection Act
- Water Act

Alberta (en anglais seulement)

- Alberta Fisheries Act
  - Alberta Fisheries Regulations
- Alberta Water Act
- Land Act
- Environmental Protection and Enhancement Act
- Water Act
- Public Health Act

Saskatchewan (en anglais seulement)

- Fisheries Act
  - Fisheries Regulations
- Animal Protection Act
- Provincial Land Act
- Environmental Management Protection Act
- Wildlife Act

Manitoba

- Loi sur les droits d'utilisation de l'eau
- Loi sur l'environnement
- Loi sur les terres domaniales
- Loi sur la pêche
- Loi sur la santé

Ontario

- Loi sur la protection du poisson et de la faune
- Loi sur les ressources en eau de l'Ontario
- Loi sur les terres publiques
- Fish Licensing Regulations (en anglais seulement)
- Loi sur la protection de l'environnement
- Loi sur les pesticides
- Loi sur les évaluations environnementales

Québec

- Loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales
- Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune
- Loi sur la qualité de l'environnement
- Loi sur les produits alimentaires

- Loi sur le régime des eaux
- Loi sur la transformation des produits marins

Nouveau-Brunswick

- Loi sur l'aquaculture
  - Règlement sur l'aquaculture
- Loi sur la pêche sportive et la chasse
- Loi sur l'inspection du poisson
- Loi sur le traitement du poisson
- Loi sur le développement des pêches
- Loi sur la représentation dans l'industrie de la pêche côtière
- Loi sur l'assainissement de l'environnement
- Loi sur le contrôle des pesticides

Île-du-Prince-Édouard (en anglais seulement)

- Environmental Protection Act
- Fish and Game Protection Act
- Fisheries Act
- Institute of Man and Resources Act
- Pesticides Control Act
- Fish Inspection Act

Nouvelle-Écosse (en anglais seulement)

- Aquaculture Licence and Lease Regulations
- Environment Act
- Executive Council Act
- Fisheries and Coastal Resources Act
- Public Service Act
- Remembrance Day Act
- Pesticide Control Act
- Crown Lands Act
- Wildlife Act

Terre-Neuve (en anglais seulement)

- Aquaculture Act
  - Aquaculture Regulations
- Environment Act

- Lands Act
- Pesticides Control Act
- Historic Resources Act

Yukon

- Loi sur le traitement du poisson
- Loi sur les Indiens
- Règlement de pêche du territoire du Yukon